Ref

SOU 1986:26

Betänkande av åklagarkommittén;

Åklagarväsendets lokala organisation

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Ref

SOU 1986:26

Betänkande av åklagarkommittén;

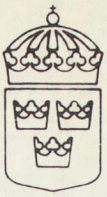
Åklagarväsendets lokala organisation m.m.

Rättelse

Tyvärr har ett fel insmugit sig i avsnitt 9.8.5.1. På sid 216 står att mål från Arlanda flygplats hör till Jakobsbergs tingsrätts domkrets. Det skall stå *Sollentuna* tingsrätts domkrets.

Betänkande av åklagarkommittén
Stockholm 1986

138



Statens offentliga utredningar
1986:26
Justitiedepartementet

Åklagarväsendets lokala organisation m.m.

Betänkande av åklagarkommittén
Stockholm 1986

Omslag Liber Information
ISBN 91-38-09330-8
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB Stockholm1986 613810

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 12 april 1984 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté för att se över vissa frågor inom den lokala åklagarorganisationen samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 16 maj 1984 som ledamöter i kommittén riksdagsledamoten Arne Nygren, ordförande, riksdagsledamoten Gunilla André och numera lagmannen Ulf Arrfelt. Som experter tillkallades departementsrådet Inga Britt Ahlenius, departementsrådet Börje Alpsten, överåklagaren Sven-Olof Håkansson, chefsåklagaren Curt Sörbom och byråchefen Arne Wikström.

Till sekreterare förordnades den 30 maj 1984 numera statsåklagaren Gunnel Lindberg.

Utredningen antog namnet åklagarkommittén.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Åklagarväsendets lokala organisation m.m. Ledamoten Gunilla André har avgivit en reservation i en delfråga. Ledamoten Ulf Arrfelt har också avgivit en reservation i en delfråga. Experterna Sven-Olof Håkansson, Curt Sörbom och Arne Wikström har anslutit sig till den uppfattning som Ulf Arrfelt har givit till känna i reservationen. Vidare har experterna Sven-Olof Håkansson, Curt Sörbom och Arne Wikström avgivit särskilda yttranden i några delfrågor. I övrigt har experterna anslutit sig till kommitténs ställningstaganden.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i mars 1986

Arne Nygren

Gunilla André Ulf Arrfelt

/Gunnel Lindberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sammanfattning		5
1	*Inledning*		16
1.1	Utredningens uppdrag		16
1.2	Utredningsarbetets bedrivande		17
2	*Tidigare reformer och förslag*		19
2.1	Tiden före förstaligandet av åklagarväsendet		19
2.2	Åklagarväsendets förstatligande		19
2.3	1967 års polisutredning		22
2.4	Andra reformer och förslag		23
	2.4.1	Översyn av storstadsdistrikten	23
	2.4.2	Åklagarutredningen	24
	2.4.3	RÅ-utredningen	25
	2.4.4	Övrigt	25
3	*Nuvarande förhållanden*		26
3.1	Allmänt om åklagarväsendet		26
3.2	Åklagarväsendets lokala organisation		29
	3.2.1	Allmänt	29
	3.2.2	Storstadsdistrikten	30
	3.2.3	Övriga lokala åklagarmyndigheter	31
3.3	Åklagarväsendets regionala organisation		33
3.4	Statsåklagarmyndigheten för speciella mål		34
3.5	Åklagarväsendets organisation centralt		34
4	*Administrationen inom åklagarväsendet*		36
4.1	Bakgrund		36
4.2	Allmänt om den nuvarande administrativa strukturen		36
4.3	Personaladministrationen m.m.		37
	4.3.1	Riksåklagarens kansli	37
	4.3.2	Regionåklagarmyndigheterna m.m.	39
	4.3.3	Storstadsdistrikten	41
	4.3.4	Övriga lokala åklagarmyndigheter	44
4.4	Ekonomiadministrationen		45
	4.4.1	Riksåklagarens kansli	45
	4.4.2	Regionåklagarmyndigheterna m.m	46
	4.4.3	Storstadsdistrikten	47
	4.4.4	Övriga lokala åklagarmyndigheter	47
4.5	Tidigare förslag till förändringar		47

4.6	Viss försöksverksamhet		48
4.7	Kommitténs överväganden		49
	4.7.1	Svagheter i den nuvarande strukturen	49
	4.7.2	Utgångspunkter för en förändring	51
	4.7.3	Förslag till förändringar beträffande personaladministrationen m.m.	53
	4.7.3.1	Arbetsordningar m.m.	53
	4.7.3.2	Föreskrifter m.m.	54
	4.7.3.3	Utbildningsfrågor	55
	4.7.3.4	Tillsättning av tjänster m.m.	56
	4.7.3.5	Ledighetsbeslut	59
	4.7.3.6	Personalredovisningen m.m.	61
	4.7.3.7	Sjukrapportering	63
	4.7.3.8	Delpension	64
	4.7.3.9	Övriga frågor	64
	4.7.4	Förslag till förändringar beträffande ekonomiadministrationen	65
	4.7.4.1	Ökad ekonomisk frihet för lokala och regionala myndigheter	65
	4.7.4.2	Inköpsrutiner m.m.	68
	4.7.4.3	Utbetalningsrutiner	69
	4.7.4.4	Reseräkningar m.m	70
	4.7.4.5	Kostnader för läkarvård	71
	4.7.4.6	Övrigt	72
	4.7.5	Utbildningsfrågor	72
5	*Användningen av tekniska hjälpmedel*		*74*
5.1	Allmänt		74
5.2	Nuvarande förhållanden inom åklagarväsendet		76
5.3	Rutiner inom RI-systemen som berör åklagarväsendet		77
	5.3.1	Rutiner som hör samman med uppgifter i kriminalregistret m.m.	77
	5.3.2	Strafföreläggandérutinen	78
5.4	Något om utvecklingen på närliggande områden		80
	5.4.1	Polisväsendet	80
	5.4.2	Domstolarna	82
	5.4.3	Projekt inom SARI m.m.	83
5.5	Översynsprojekt inom åklagarväsendet		84
	5.5.1	Riksåklagarens ADB-grupp	84
	5.5.2	Statskontorets förstudie om målhanteringen inom åklagarväsendet	85
5.6	Åklagarkommittén		86

	5.6.1	Allmänt	86
	5.6.2	Teknikstöd för målhanteringen	87
	5.6.2.1	Allmänt	87
	5.6.2.2	Utvecklingen på kort sikt	89
	5.6.2.3	Utvecklingen på längre sikt	94
	5.6.3	Teknikstöd för administrationen	97
	5.6.4	En central samordnande funktion hos riksåklagaren?	99
6	*Omfördelning av arbetsuppgifter från åklagare till kanslipersonal*		*100*
6.1	Nuläge		100
6.2	Försöksverksamhet		102
	6.2.1	Försöksverksamhet vid åklagarmyndigheten i Handens åklagardistrikt	102
	6.2.2	Övrig försöksverksamhet	104
6.3	Åklagarutredningens förslag		105
6.4	Vissa jämförelser med andra områden inom rättsväsendet		106
	6.4.1	Polisväsendet	106
	6.4.2	Domstolsväsendet	110
6.5	Kommitténs överväganden		116
	6.5.1	Allmänna synpunkter	116
	6.5.2	Delegering av administrativa arbetsuppgifter till kanslipersonal	116
	6.5.3	Ändrade arbetsuppgifter i övrigt för kanslipersonalen	117
7	*Förslag om ändrade regler för vissa personella tvångsmedel; effekterna för åklagarväsendet*		*123*
7.1	De nuvarande reglerna om häktning m.m.		123
7.2	Åklagarens roll vid tillämpningen av personella tvångsmedel		127
7.3	Häktningsutredningens förslag		130
7.4	Polisberedningens förslag		133
7.5	Åklagarkommittén		137
	7.5.1	De allmänna effekterna på åklagarväsendet av häktningsutredningens förslag	137
	7.5.2	Betydelsen av polisberedningens förslag	143
	7.5.3	Samspelet åklagarna - polisen	145
	7.5.3.1	Beredskap eller jour?	145
	7.5.3.2	Beredskapsområdenas storlek m.m.	152
	7.5.4	Samspelet åklagarna - domstolen	152

7.5.5 Övrigt 155

8 Flexibilitet och effektivitet i åklagarverksamheten 156
8.1 Fasta tjänster och rörliga förstärkningstjänster 156
8.1.1 Bakgrund 156
8.1.2 Nuläge 158
8.2 Specialisering inom åklagarväsendet 159
8.2.1 Arbetsuppgifter på de olika åklagarnivåerna 159
8.2.2 Specialisering på annat sätt än genom särskilda tjänster 160
8.3 Specialåklagare för vissa måltyper 162
8.3.1 Mål om ekonomisk brottslighet 162
8.3.2 Mål om narkotikabrottslighet 164
8.3.3 Särskilda åklagartjänster i övrigt 166
8.4 Sambandet med tingsrätterna när det gäller specialisering 166
8.5 Åklagarkommittén 168
8.5.1 Behovet av rörliga tjänster 168
8.5.1.1 Allmänt 168
8.5.1.2 Utbildningstjänster 168
8.5.1.3 Vikariats- och förstärkningstjänstgöring 169
8.5.1.4 Andra aspekter på behovet av rörlighet 172
8.5.1.5 Slutsatser 173
8.6 Omfördelning av fasta och rörliga tjänster 173
8.6.1 Arbetskraftsbehovet 173
8.6.2 Sambandet mellan åklagarmyndigheternas och tingsrätternas organisation 174
8.6.3 Förslag till förändringar i fråga om antalet fasta och rörliga tjänster 175
8.7 Specialiseringen inom åklagarväsendet 177
8.8 Andra synpunkter på effektivitet och flexibilitet 179
8.8.1 Handläggningen av vissa hovrättsmål 179
8.8.2 Överlämnande av handläggningen i domstol i vissa andra fall 181
8.8.3 Möjligheterna att fördela om resurser inom storstadsområdena 182
9 Frågor som rör indelningen i åklagardistrikt 185

9.1	Åklagarverksamheten - arbetsuppgifterna		185
9.2	Åklagarverksamheten - arbetsutvecklingen		185
	9.2.1	Allmänt	185
	9.2.2	Arbetsutvecklingen - statistiska uppgifter	188
9.3	Administrationen		197
9.4	Utvecklingen på personalsidan		198
9.5	Bakgrunden till den nuvarande distriktsindelningen		199
	9.5.1	Tiden före förstatligandet	199
	9.5.2	Förstatligandet	199
9.6	Tidigare förslag till förändringar		202
	9.6.1	1967 års polisutredning	202
	9.6.2	Åklagarutredningen	205
9.7	Nuläget		206
9.8	Kommitténs överväganden och förslag		207
	9.8.1	Allmänt	207
	9.8.2	Den operativa verksamheten och dess krav	209
	9.8.3	Andra judiciella indelningar	211
	9.8.4	Slutsatser	214
	9.8.5	Indelningen i åklagardistrikt - förslag till förändringar	215
	9.8.5.1	Stockholms och Sollentuna åklagardistrikt	215
	9.8.5.2	Simrishamns och Ystads åklagardistrikt	216
	9.8.5.3	Eslövs och Lunds åklagardistrikt	217
	9.8.5.4	Trelleborgs och Malmö åklagardistrikt	218
	9.8.5.5	Mölndals och Göteborgs åklagardistrikt	218
	9.8.5.6	Trollhättans och Vänersborgs åklagardistrikt	219
	9.8.5.7	Karlskoga och Kristinehamns åklagardistrikt	220
	9.8.5.8	Falu och Borlänge åklagardistrikt	220
	9.8.5.9	Sandvikens och Gävle åklagardistrikt	221
	9.8.6	Systemet med utstationerade åklagare	221
	9.8.7	Sammanfattning av förändringarna i åklagardistrikten	224
10	*Övriga frågor*		225
10.1	Kammarindelningen i storstadsdistrikten		225
	10.1.1	Bakgrund	225
	10.1.2	Kopplingen mellan tingsrätter-	

	nas och åklagarmyndigheternas organisation och verksamhet m.m.	226
10.1.3	Nuläge	227
10.1.3.1	Stockholm	227
10.1.3.2	Göteborg	228
10.1.3.3	Malmö	229
10.1.4	Kommitténs överväganden och förslag	230
10.1.4.1	Allmänt	230
10.1.4.2	Kammarindelningen vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt	233
10.1.4.3	Kammarindelningen i övriga storstadsdistrikt m.m.	235

11	*Författningsfrågor*	*237*
11.1	Skälen för en översyn	237
11.2	En ny struktur	237
11.3	Vissa andra förändringar	238

12	*Kostnader och genomförandet*	*241*
12.1	Konsekvenserna av förslagen	243
12.2	Kostnader och rationaliseringsvinster	245
12.3	Genomförandet	

Bilaga 1	Reservation av ledamoten Gunilla André
Bilaga 2	Reservation av ledamoten Ulf Arrfelt
Bilaga 3	Särskilt yttrande av experten Sven-Olof Håkansson
Bilaga 4	Särskilt yttrande av experten Curt Sörbom
Bilaga 5	Särskilt yttrande av experten Arne Wikström
Bilaga 6	Förslag till förordning med instruktion för åklagarväsendet

SAMMANFATTNING

Åklagarväsendets organisation har, såvitt gäller den lokala nivån, i allt väsentligt lämnats orubbad sedan förstatligandet. Den centrala och den regionala nivån har däremot nyligen setts över. När det gäller åklagaruppgifterna har en utveckling successivt skett där allt fler uppgifter har lagts ner från framför allt regional till lokal nivå. På den administrativa sidan däremot har förändringarna sedan förstatligandet varit mycket små, särskilt för de lokala åklagarmyndigheterna som har en mycket osjälvständig roll i dessa frågor. Vissa uppgifter har däremot lagts ner från central till regional nivå. Alltjämt råder det dock en stark central styrning.

Kommitténs förslag, både vad avser administrationen och de övriga frågor som kommittén tar upp, innebär att man gör de lokala myndigheterna inom åklagarväsendet betydligt självständigare. Samtidigt fullföljer man de riktlinjer som riksdagen nyligen har godtagit för åklagarorganisationen på regional nivå. Riktlinjerna innebär att regionåklagarmyndigheterna framför allt skall ägna sig åt åklagaruppgifter. Åtskilliga administrativa uppgifter som en regionåklagarmyndighet i dag har hand om för de underlydande lokala myndigheterna läggs antingen på lokal nivå eller, i något fall, centralt. Regionåklagarmyndigheterna kommer i fortsättningen i huvudsak att syssla med den egna myndighetens administration. Vissa frågor som rör resursanvändningen inom hela regionen kommer dock att ligga kvar på dessa myndigheter.

De förslag som berör administrationen hos centralmyndigheten ligger även de i linje med de riktlinjer som riksdagen nyligen har godtagit för verksamheten i riksåklagarens kansli. En ökad satsning på information förordas samt en minskning av kontrollfunktionerna. Vidare föreslås en översyn av vissa rutiner i avsikt att åstadkomma nödvändiga förenklingar. En del rutinbetonade ärenden läggs ner från central till regional nivå.

Administrationen

För de lokala åklagarmyndigheterna innebär förslagen att de får besluta i åtskilliga av de ärenden som de redan i dag hanterar rent praktiskt, t.ex. ledighetsbeslut, men där de formella beslutsfunktionerna hittills har legat på en högre nivå.

Några av förslagen när det gäller *personaladministrationen m.m.* är i korthet följande.

Varje myndighet bör själv få utfärda sin arbetsordning och svara för de uppgifter som enligt verksstadgan ankommer på en myndighet.

Beslut om tillsättning av tjänster för administrativ personal flyttas ner från regional nivå till de lokala åklagarmyndigheterna. Riksåklagaren bör däremot även i fortsättningen svara för tillsättning av tjänster för åklagare, i den mån inte regeringen är tillsättningsmyndighet, samt för antagning av åklagaraspiranter och assistentåklagare.

Beslut om ledighet läggs i stor utsträckning på resp. myndighet. De lokala myndigheterna får besluta om ledighet för sin egen personal utom i de fall det krävs en vikarie från en annan myndighet. Detsamma kommer i princip att gälla för en regional myndighet. Vissa ledighetsbeslut som nu ankommer på riksåklagaren läggs på regional nivå.

Man bör gå i från det nuvarande systemet där all rapportering av uppgifter till framför allt de centrala administrativa systemen sker från en lokal myndighet till den regionala och därefter vidare till central nivå. Bl.a. personalredovisning och lönerapportering bör därför ske direkt från en lokal myndighet till riksåklagaren. Sjukrapporteringen och kontakter med försäkringskassan läggs på resp. myndighet. Inrapporteringen till de statliga administrativa systemen SLÖR och TEMOS bör liksom nu ligga hos riksåklagaren.

Ett ökat regionalt och lokalt inflytande över utbildningsutbudet och urvalet av kursdeltagare bör införas bl.a. genom att den enskilde själv kan få ansöka om deltagande i utbildning. Förslaget omfattar inte den obligatoriska utbildningen för åklagaraspiranter och assistentåklagare.

En betydligt ökad frihet för de regionala och lokala myndigheterna föreslås när det gäller *ekonomiadministrationen*. Kommittén föreslår att riksåklagaren skall ge de underlydande myndigheterna en ekonomisk ram för hela eller delar av verksamheten. Inom den ramen bör myndigheterna själva få besluta om medelsanvändningen. Storstadsdistrikten bör få en medelsram som omfattar alla kostnader för verksamheten. Regionåklagarmyndigheterna och övriga lokala myndigheter bör få en medelsram för administrativ personal och expensmedel för den egna myndigheten. Vidare föreslås att de centrala inköpsrutinerna ses över i avsikt att öka de regionala och lokala myndigheternas inflytande över inköpen.

Även om de lokala åklagarmyndigheterna i fortsättningen får besluta om inköp för den egna myndighetens räkning är tiden inte mogen för att lägga alla ekonomiadministrativa rutiner där. I valet mellan att behålla de utbetalningsrutiner som regionåklagarmyndigheterna i dag sköter för åklagardistrikten på de regionala myndigheterna eller att lägga dem på central nivå väljer kommittén det senare. En försöksverksamhet i avsikt att lägga ner uppgiften lokalt bör emellertid påbörjas snarast.

Användningen av tekniska hjälpmedel

När det gäller *utvecklingen på kort sikt* förordar kommittén att man genom en författningsändring ger åklagarna möjlighet att få uppgifter ur person- och belastningsregistret via terminal. Samordningen av frågor som rör teknikstöd för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten bör läggas på riksåklagarens arbetsgrupp mot kvalificerad ekonomiska brottslighet. Kommittén förordar att man inom åklagarväsendet bör satsa på teknisk utrustning med generell användbarhet och undvika att skaffa utrustning som är speciellt anpassad för ett visst ändamål, t.ex. utskrift av strafföreläggande.

Utvecklingen på längre sikt är svårare att bedöma. En översyn av strafföreläggandeförfarandet är angelägen. Detsamma gäller det nuvarande personbladssystemet. Kommittén anser att statskontorets förslag om att inrätta ADB-baserade ärenderegister i de tre storstadsdistrikten sannolikt kan ge vinster på kort sikt men att det är angeläget att undvika att skapa framtida låsningar.

Utvecklingen i fråga om teknikanvändning inom polisväsendet är av stort intresse för åklagarna på längre sikt. Flera utvecklingslinjer är tänkbara, bl.a. anknytningar till olika lokala system hos polisen.

Teknikstöd för administrationen är i första hand aktuellt hos riksåklagaren. Där finns redan bl.a. personadatorer som i större utsträckning bör utnyttjas för administrativa ändamål. Riksåklagaren bör vidare undersöka förutsättningarna för att gå över till en modernare inrapportering till SLÖR. Hos riksåklagaren bör finnas en central funktion för samordning av vissa frågor som rör teknikanvändningen.

Omfördelning av arbetsuppgifter från åklagare till kanslipersonal

Man bör sträva efter att avlasta åklagarpersonalen sådana arbetsuppgifter som kan utföras av kanslipersonal. Att delegera arbetsuppgifter innebär inte bara en avlastning för åklagarna utan också en breddning av arbetsuppgifterna för den administrativa personalen. Rättssäkerhetsaspekterna måste emellertid komma i första rummet, dvs. uppgifter som av rättssäkerhetsskäl måste utföras av åklagare skall även i fortsättningen ligga på sådan personal.

När det gäller *administrationen* bör åklagarmyndigheterna kunna jämföras med vilken annan myndighet som helst inom rättsväsendet. Kommittén föreslår att chefen för en myndighet ges möjlighet att, i fråga om administrativa ärenden, delegera handläggningen av i princip alla frågor som inte är av den naturen att de bör prövas av chefen för myndigheten.

I fråga om *den egentliga åklagarverksamheten* framhålls vikten av att sådant arbete som kan utföras av kanslipersonalen inte utförs av åklagare. Kanslipersonalens främsta arbetsuppgift bör vara att bistå åklagarna med de kontorsgöromål som hör samman med målhanteringen. Kommittén är positiv till att man så långt möjligt utnyttjar kanslipersonalen för att genom förberedelsearbete ge åklagaren ett ökat stöd i arbetet. Vissa arbetsuppgifter, t.ex. målfördelning och samordning av mål mellan distrikt, bör emellertid kanslipersonal kunna hantera självständigt.

Effekterna av häktningsutredningens förslag

I ett särskilt avsnitt behandlar kommittén vilka effekter som kan uppkomma på grund av häktningsutredningens förslag om ändrade regler för personella tvångsmedel. Kommittén utgår från att de frågor som rör åklagarnas beredskap utanför ordinarie tjänstetid för beslut om tvångsmedel även i framtiden kommer att regleras i avtal. Utan att ta

ställning till hur frågorna skall lösas presenterar kommittén flera olika modeller som kan väljas för sådan tjänstgöring. En modell visar hur man skulle kunna kombinera beredskap och jour i de områden där tvångsmedelsbesluten är mest frekventa, en annan hur en förstärkt beredskapstjänstgöring skulle kunna anordnas.

Fördelningen av fasta och rörliga tjänster m.m.

Kommittén föreslår att man bör minska kadern av rörliga tjänster, assistentåklagartjänster, och i stället tillföra åklagardistrikten fler fasta tjänster. De lokala myndigheterna får därigenom bättre förutsättningar för att inom ramen för sin personal klara av bl.a. personalfrånvaro och fluktuationer i arbetsbördan. Totalt föreslås att 34 fasta åklagartjänster inrättas i utbyte mot motsvarande antal tjänster för assistentåklagare. Vidare föreslås ökade möjligheter att fördela om resurser inom storstadsområdena och en permanentning av försök med att låta åklagarmyndigheter ta över domstolsförhandlingar för varandra.

Frågor som rör distriktsindelningen

När man ser över den lokala organisationen är det ofrånkomligt att man även kommer in på frågor som har samband med indelningen i åklagardistrikt. De svagheter som man tidigare har pekat på när det gäller framför allt de allra minsta myndigheterna inom åklagarväsendet kvarstår alltjämt.

Kommittén tar upp vilka allmänna principer man bör utgå från när man diskuterar de lokala åklagarmyndigheternas storlek och organisation. De viktigaste principerna hör samman med den operativa verksamheten. Det ligger i sakens natur att en åklagarmyndighet bör ha en sådan storlek och organisation att åklagaruppgifterna kan genomföras. Åklagarmyndigheternas organisation bör vidare vara sådan att myndigheten inte är alltför sårbar för personalfrånvaro och även i övrigt flexibel. Behovet av samarbete med andra myndigheter och även anknytningen till andra judiciella indelningar är också viktiga komponenter. En annan viktig aspekt är att åklagarna bör ges tillfälle att kunna samråda med kollegor i juridiska frågor. Vidare måste hänsyn tas till allmänhetens behov av service.

Kommittén har i princip uttalat sig för att myndigheter med minst fyra åklagare utgör den bästa enheten. Myndigheter med bara två åklagartjänster ter sig inte bärkraftiga. Även myndigheter med tre fasta åklagartjänster har svagheter, om än inte lika uttalade som de som vidlåder de allra minsta myndigheterna. Bl.a. behovet av samarbete med andra myndigheter och avståndsfaktorn innebär emellertid att man inte i alla lägen kan hålla fast vid att fyra fasta tjänster för åklagare skall utgöra en minimistorlek på åklagarmyndigheterna. Tvärtom får man räkna med att man även i fortsättningen kommer att ha kvar åtskilliga åklagarmyndigheter som inte når upp till den storleken.

Kommittén föreslår följande förändringar i distriktsindelningen. Eslövs

åklagardistrikt läggs samman med Lunds, med Lund som kansliort. Simrishamns åklagardistrikt läggs samman med Ystads, med Ystad som kansliort. Trelleborgs åklagardistrikt läggs samman med Malmö åklagardistrikt. Mölndals åklagardistrikt slås ihop med Göteborgs. Vänersborgs och Trollhättans åklagardistrikt läggs samman, varvid Vänersborg blir kansliort. Kristinehamns och Karlskoga åklagardistrikt slås samman. Åklagarmyndigheten placeras i Kristinehamn. Falu och Borlänge åklagardistrikt bildar ett distrikt med Borlänge som kansliort. I fråga om Gävle och Sandvikens åklagardistrikt föreslås också en sammanläggning. Där väljs emellertid den lösningen att Gävle blir kansliort och att Sandviken blir stationeringsort för två åklagare. I fråga om Stockholms och Sollentuna åklagardistrikt föreslås den justeringen att Arlanda flygplats skall föras över till Stockholms åklagardistrikt.

Systemet med enmansmyndigheter i form av utstationerade åklagare har många svagheter. Endast om det föreligger mycket starka skäl bör man behålla en så orationell organisation. Kommittén anser att stationeringarna i Ronneby och Lidingö bör dras in. Däremot bör de nuvarande stationeringarna i Åmål och Strömstad behållas, främst på grund av det långa avståndet till huvudmyndigheten, ca nio mil. Stationeringar med två åklagare kan godtas.

Kammarindelningen i storstadsdistrikten m.m.

Kommittén har övervägt om man bör minska antalet kammare vid åklagarmyndigheten i Stockholm med en. Bakgrunden är att det vid en översyn av Stockholms tingsrätt har förordats att en brottmålsavdelning skall dras in och att det bör vara en parallellitet mellan antalet brottmålsavdelningar och kammare. Kommittén anser att den bästa lösningen är att behålla det antal kammare resp. brottmålsavdelningar som man har idag, dvs nio. Kommittén föreslår också att man vid åklagarmyndigheten i Malmö bör inrätta en tjänst för en s.k. kansliåklagare.

Genomförandet m.m.

Kommitténs förslag för med sig ett behov av ganska omfattande förändringar i åklagarinstruktionen. Den nuvarande instruktionen är svåröverskådlig och innehåller dessutom en del detaljbestämmelser som kan tas bort. Kommittén lägger fram ett förslag till en ny instruktion med en helt förändrad struktur.

Förslagen bör kunna genomföras den 1 juli 1987.

1 INLEDNING

1.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för utredningens arbete återfinns i ett protokoll från regeringssammanträde den 12 april 1984. I direktiven framhåller departementschefen bl.a. följande.

> Kommittén bör ge synpunkter på om den nuvarande fördelningen mellan fasta tjänster och rörliga förstärkningstjänster är ändamålsenlig och föreslå eventuella omstruktureringar i detta hänseende. Även dimensioneringen av den nuvarande kadern av åklagaraspiranter/assistentåklagare bör bli föremål för kommitténs överväganden.
>
> Reglerna om häktning och anhållande ses f.n. över av 1983 års häktningsutredning (Ju 1983:04). Enligt direktiven är avsikten bl.a. att anhållande- och häktningstiderna skall avkortas och användningen av anhållande och gripande begränsas. Detta kan ställa ökade krav på åklagarna när det gäller beslut om användandet av personella tvångsmedel och i fråga om ledningen av förundersökningar i brottmål. Kommittén bör därför under arbetets gång hålla nära kontakt med med häktningsutredningen och särskilt beakta de organisatoriska förändringar som häktningsutredningens förslag kan komma att ge upphov till.
>
> Kommittén bör göra en samlad översyn av rutinerna för ekonomi- och personaladministration inom åklagarväsendet. Utgångspunkten bör vara att varje myndighet så långt det är möjligt skall svara för sin egen administration. Kommittén bör också överväga om ytterligare arbetsuppgifter kan delegeras till kanslipersonalen.
>
> Vad först gäller ekonomiadministrationen har regeringen under senare år infört en ny ekonomisk reglering för myndigheterna. Härigenom har olika utgiftsslag under ett myndighetsanslag gjorts utbytbara. Syftet med denna reform har bl.a. varit att åstadkomma administrativa besparingar, ökat kostnadsmedvetande och effektivare resursplanering. Polisberedningen har nyligen i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen föreslagit ett system för polisväsendet, som innebär att de ekonomiska besluten fattas decentraliserat inom ekonomiska ramar.
>
> De ekonomiska besluten inom åklagarväsendet fattas fortfarande i huvudsak på central nivå. En decentralisering är inte utan vidare möjlig, i vart fall inte till de minsta distrikten. Frågan om en decentralisering av ekonomiska beslut bör belysas närmare av kommittén. En sådan decentralisering skall givetvis inte omfatta bokföring och andra administrativa servicerutiner som lämpligen bör ligga centralt.
>
> Fördelningen av de personaladministrativa funktionerna mellan de olika nivåerna får anses vara i huvudsak väl avvägd. Mot bakgrund

av vad som nyss har sagts om kommitténs uppdrag när det gäller ekonomiadminstrationen bör emellertid kommittén undersöka om inte den lokala myndigheten själv kan tillsätta och entlediga annan personal än åklagare.

En särskild fråga är om, inom ramen för nuvarande lagstiftning, utöver de administrativa ärendena någon omfördelning av arbetsuppgifter från åklagare till kanslipersonal kan göras. Kommittén bör redovisa sina överväganden i denna fråga.

Även då det gäller resurserna i övrigt bör givetvis olika åtgärder för en effektivare resursanvändning övervägas. De förändringar som för åklagarväsendets del har skett på detta område sedan förstatligandet är marginella samtidigt som arbetsbördan för personalen på senare år har ökat kraftigt. I ett system med ekonomiska ramar är det naturligt att regionala och lokala myndigheter får en stor frihet att välja resurser. Det gäller också användningen av olika typer av tekniska hjälpmedel. Kommittén bör behandla denna fråga särskilt och därvid utgå från att det tekniska stödet kan komma att bli olika utformat i åklagardistrikt av skilda storlekar och strukturer. Kommittén bör naturligen bedriva sitt arbete parallellt med det arbete som riksåklagaren nyligen har påbörjat i fråga om ADB-användning inom åklagarväsendet. Även andra möjligheter till rationellare kontorsrutiner bör tas upp. I denna del bör samråd med statskontoret ske.

Kommittén bör även behandla och lägga fram förslag till en organisation i stort som i större utsträckning än vad som är fallet i dag kan bidra till en effektivare användning av resurserna inom åklagarväsendet mot bakgrund av växande krav på verksamheten.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen har yttrat sig över 1983 års häktningsutrednings betänkande (SOU 1985:27) Gripen - Anhållen - Häktad.

För att få underlag för bedömningar när det gäller de enskilda distrikten har utredningen genomfört en enkät som har omfattat samtliga lokala åklagardistrikt utom storstadsdistrikten. De dåvarande länsåklagarmyndigheterna bereddes tillfälle att inkomma med synpunkter på enkätsvaren.

Under arbetets gång har hela kommittén gjort studiebesök vid regionåklagarmyndigheten i Västerås och vid åklagarmyndigheterna i Hallsbergs, Sala och Örebro åklagardistrikt. Ordföranden och sekreteraren har besökt åklagarmyndigheten i Bollnäs åklagardistrikt. En av ledamöterna och sekreteraren har besökt åklagarmyndigheterna i Eslövs och Växjö åklagardistrikt. Sekreteraren har därutöver besökt ett flertal åklagarmyndigheter för att sätta sig in i olika frågor, bl.a. åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, dåvarande länsåklagarmyndigheterna i Värmlands län och i Uppsala län, regionåklagarmyndigheten i Malmö, åklagarmyndigheterna i Alingsås, Handens, Karlshamns,

Karlskrona, Karlstads, Nyköpings och Örebro åklagardistrikt samt utstationerade åklagarna i Ronneby och Åmål. Sekreteraren har vidare gjort ett studiebesök på den s.k. kriminaljouren i Stockholms polisdistrikt och tagit del av erfarenheterna av en civilgrupp vid polismyndigheten i Luleå.

Till kommittén har överlämnats två skrivelser från riksåklagaren med framställning om ändringar i åklagarinstruktionen (1974:910).

Under utredningen har kommittén haft återkommande kontakter med bl.a. 1983 års häktningsutredning och statskontoret. Vidare har kontakter förekommit med 1981 års polisberedning.

I enlighet med direktiven har kommittén under arbetets gång informerat de centrala fackliga organisationerna och gett dem tillfälle att framföra synpunkter på utredningsarbetet.

2 TIDIGARE REFORMER OCH FÖRSLAG

2.1 Tiden före förstatligandet av åklagarväsendet

Redan före förstatligandet år 1965 var åklagarväsendet uppbyggt som ett treinstanssystem.

Riksåklagarämbetet tillkom i samband med att rättegångsbalken trädde i kraft år 1948. Före år 1948 låg riksåklagarens uppgifter i stället på justitiekanslersämbetet. Riksåklagaren var redan från början högste åklagare i riket och allmän åklagare i högsta domstolen. Under riksåklagarämbetet hörde administrativt de delar av åklagarväsendet som var statligt. I fråga om åklagarverksamheten var emellertid åklagarväsendet i sin helhet underställt riksåklagaren.

På det regionala planet fanns landsfogdar. Dessa var samtidigt statsåklagare och polischefer i sina verksamhetsområden, som var länen. I de flesta länen fanns också biträdande landsfogdar och landsfogdeassistenter. Under landsfogden lydde distriktsåklagarorganisationen, med undantag för åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt (i fortsättningen kallade storstadsdistrikten). Landsfogden hade också en rad uppgifter som rörde den lokala polisorganisationen.

De lokala åklagarmyndigheterna var av två slag. På landsbygden och i de städer som inte bildade egna åklagardistrikt var landsfiskaler distriktsåklagare. Landet var vid förstatligandet indelat i 332 landsfiskalsdistrikt. Det övervägande antalet av dessa var enmansdistrikt. I de fall det fanns flera landsfiskaler i ett distrikt var det en vanlig uppdelning att en landsfiskal var polischef och åklagare och den andre utmätningsman. Det fanns också ett betydande antal tjänster för biträdande landsfiskaler och landsfiskalsassistenter.

I de 51 städer som utgjorde egna åklagardistrikt var en stadsfiskal distriktsåklagare. I 31 av dessa städer var stadsfiskalen tillika polischef. I de största städerna fanns emellertid en mer utpräglad åklagarorganisation med flera stadsfiskaler samt tjänster för annan åklagarpersonal. Åklagarverksamheten var här helt skild från polisverksamheten.

För behörighet som landsfogde krävdes juris kandidatexamen och tingsmeritering. För landsfiskalskarriären fordrades antingen distriktsåklagarexamen eller juris kandidatexamen.

2.2 Åklagarväsendets förstatligande

Före förstatligandet var åklagarväsendet, som har framgått ovan, i hög grad sammanvävt med polisväsendet. Frågan om huvudmannaskapet för polisväsendet diskuterades under en följd av år. Den berördes redan i samband med förarbetena till 1925 års polislag och behandlades därefter i en rad utredningar under de följande decennierna. 1957 års polisutredning tog i

ett principbetänkande (SOU 1961:34) upp frågan om huvudmannaskapet för polisväsendet m.m. I betänkandet föreslogs en genomgripande omorganisation. Förslagen innebar i första hand att polisväsendet i sin helhet skulle förstatligas. En konsekvens av detta måste enligt utredningen bli att också åklagarväsendet och exekutionsväsendet helt omorganiserades. Utredningen föreslog vidare att antalet polisdistrikt radikalt skulle minskas. Detta fick i sin tur betydelse för hur åklagarorganisationen skulle byggas upp lokalt och regionalt.

I en principproposition till 1962 års riksmöte togs frågan om förstatligande av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet upp (prop. 1962:148, SU 183, rskr 387). Departementschefen förordade i propositionen att polisväsendet helt skulle förstatligas och framhöll att detsamma borde gälla åklagarväsendet och exekutionsväsendet. Även om frågan om omorganisation av åklagar- och exekutionsväsendet inte hade utretts närmare ansåg departementschefen likväl att man kunde ge vissa allmänna riktlinjer för hur organisationen borde utformas.

På grund av det nära sambandet mellan polis-, åklagar- och domstolsverksamheten ansåg departementschefen det inte realistiskt att utforma envar av verksamhetsgrenarna på det sätt som kanske var mest ändamålsenligt för den verksamheten. Hänsyn måste tas till de övriga verksamheterna. Mot bakgrund av den minskning i antalet polisdistrikt som förutsågs, fann departementschefen det rimligt att de lokala åklagardistrikten i första hand byggdes upp med polisdistrikten som grund. Åklagardistrikt som byggde på de nya polisdistrikten antogs i de flesta fallen bereda arbete för mer än en åklagare. Därigenom skulle åtskilliga fördelar vinnas när det gällde arbetsfördelning och administration. Flertalet distrikt bedömdes ha underlag för två-tre åklagare. Om det bedömdes lämpligare att bilda större åklagarmyndigheter borde detta enligt departementschefen kunna ske genom en sammanslagning av flera polisdistrikt som verksamhetsområde för åklagardistriktet.

När det gällde den regionala åklagarorganisationen bedömde departementschefen länen utgöra ett lämpligt verksamhetsområde, i vart fall tills vidare eftersom frågan om länsindelningen var aktuell. Samtidigt slogs fast att åklagarorganisationen liksom tidigare skulle vara uppbyggd som ett system med tre åklagarinstanser, riksåklagaren, statsåklagare och distriktsåklagare.

Vid riksdagsbehandlingen godtogs departementschefens förslag till allmänna riktlinjer för den framtida organisationen av åklagarväsendet. Enligt statsutskottet (SU 1962:183 s 8) borde emellertid prövas inte bara frågan om flera polisdistrikt skulle ingå i ett åklagardistrikt utan även, när det gällde de större polisdistrikten, om en uppdelning kunde ske på flera åklagardistrikt eller om olika stationering av åklagarna inom distrikten kunde vara ändamålsenlig.

Efter riksdagens principbeslut utreddes omorganisationen närmare av en särskild beredning inom inrikesdepartementet, 1962 års polisberedning. Beredningens arbete redovisades, såvitt gällde åklagarväsendet, i fyra

olika betänkanden. På grundval av beredningens förslag underställdes frågan ånyo riksdagen. Riksdagen fattade år 1964 (prop. 1964:100, SU 114, rskr 259) beslut om den nya organisationen, som genomfördes med verkan från den 1 januari 1965.

I 1964 års proposition framhöll departementschefen, när det gällde hur den lokala åklagarorganisationen skulle utformas, bl.a. att inom åklagarmyndigheter med flera åklagare möjligheter ges till omfördelning av arbetsuppgifterna vid tillfälliga arbetstoppar och vid frånvaro. Vidare betonades fördelarna av att åklagarna kunde samråda och utbyta erfarenheter.

Beträffande distriktsindelningen föreslogs att de nya åklagardistrikten skulle utformas på grundval av polisdistrikten och med sikte på att varje distrikt skulle ge underlag för minst två åklagare. Om det för att nå denna målsättning blev nödvändigt att två eller flera polisdistrikt lades samman till ett åklagardistrikt borde tillses att åklagare stationerades på polisiära centralorter utanför åklagarmyndighetens kansliort. Bakgrunden till förslaget om utstationering var att rent administrativa fördelar inte borde vinnas på bekostnad av brottsbekämpningen och att möjligheterna till en snabb personlig kontakt mellan åklagare och polis ansågs vara av stor betydelse i förundersökningsverksamheten.

Förslaget till indelning i åklagardistrikt innebar att antalet distrikt minskades från drygt 380 till 90.

När det gällde organisationen inom åklagarmyndigheterna framhölls särskilt att den nya organisationen gav utrymme för att fördela målen mellan olika befattningshavare efter målens svårighetsgrad och tjänsteinnehavarnas olika kompetens. Samtidigt höjdes enligt förslaget kompetenskraven för åklagaryrket generellt till krav på juris kandidatexamen och tingsmeritering.

För den regionala åklagarorganisationen ansågs länen, utom i tre fall, utgöra ett lämpligt verksamhetsområde. De län som ansågs för små för att bilda regionala myndigheter skulle enligt förslaget läggas samman med andra län. Bland arbetsuppgifterna för länsåklagarna framhölls särskilt lednings- och planeringsuppgifterna. En ny fördelning av de egentliga åklagaruppgifterna som innebar en förskjutning av uppgifterna till de lokala myndigheterna föreslogs samtidigt.

Även riksåklagarämbetets roll och organisation skulle enligt propositionen förändras. Ämbetet skulle få rollen som centralmyndighet för åklagarväsendet. Därmed skulle antalet anställda som hörde under riksåklagarämbetet fyrdubblas. En kraftig utökning av den administrativa personalen föreslogs därför. Vidare skulle en tjänst som biträdande riksåklagare inrättas.

Vid riksdagsbehandlingen framhöll statsutskottet att renodlingen av åklagarverksamheten borde genomföras så att samarbetet mellan polisen och åklagarna inte försvårades. Utskottet ansåg att förslaget tillgodosåg

det kravet. Riksdagen antog propositionen.

Vid förstatligandet bildades sålunda 21 länsåklagarmyndigheter och 90 åklagardistrikt. Vidare stationerades åklagare på ytterligare 29 orter som en följd av förslaget att åklagare skulle finnas stationerad på alla polisiära centralorter.

2.3 1967 års polisutredning

Redan kort tid efter förstatligandet togs vissa organisatoriska frågor upp av centralmyndigheterna för polis- resp. åklagarväsendet.

I anslagsframställningen år 1967 tog rikspolisstyrelsen bl.a. upp frågan om indelningen i polisdistrikt. Enligt styrelsens mening var indelningen i polisdistrikt i många fall inte ändamålsenlig. De minsta distrikten ansågs inte tillräckligt bärkraftiga för att upprätthålla polisverksamhet hela dygnet. Styrelsen menade att de minsta distrikten borde föras samman med andra polisdistrikt och att antalet distrikt totalt borde minskas från 119 till 80.

Riksåklagaren framhöll i sin anslagsframställning år 1967 att några av de befintliga åklagardistrikten var för små och borde läggas samman med andra distrikt.

En utredning som skulle se över dessa frågor tillkallades. 1967 års polisutredning lade i betänkandet (SOU 1970:32) Polisen i samhället fram förslag till förändringar bl.a. vad gällde indelningen i polisdistrikt och den lokala åklagarorganisationen. I fråga om åklagarorganisationen berördes inte storstadsdistrikten av utredningens förslag. Inte heller åklagardistrikten inom Stockholms län och inom göteborgsområdet berördes.

De förslag som 1967 års polisutredning lade fram byggde framför allt på en ytterligare minskning av antalet polisdistrikt. Som en konsekvens härav skulle också ett antal åklagardistrikt kunna upphöra. Enligt utredningen borde man i varje enskilt fall avväga om ett polisdistrikt skulle vara kvar som en självständig enhet eller läggas samman med ett annat distrikt. Utredningen tog avstånd från tanken att generellt ta bort de allra minsta distrikten. Mot bakgrund av den genomgång av alla polisdistrikt i landet som utredningen gjorde presenterades ett förslag som innebar att antalet polisdistrikt skulle minska från 119 till 90. För åklagarväsendets del innebar förslaget att antalet åklagardistrikt skulle minskas från 90 till 81. I huvudsak rörde det sig för åklagarväsendets del om ändringar som föranleddes av en ändrad indelning i polisdistrikt. Det framhölls emellertid att vissa sammanslagningar av åklagardistrikt kunde ske oberoende av om polisdistrikten lades samman.

Beträffande utstationering av åklagare framhöll utredningen att systemet var orationellt och att det på sikt borde avvecklas. Förslaget till ny indelning i polisdistrikt skulle medföra att behovet av flertalet utstationeringar upphörde. Utredningen ansåg att det borde överlåtas till riksåklagaren att besluta i frågor som rörde indragning av utstationerade

åklagare.

Departementschefen anslöt sig i prop. 1971:173 i huvudsak till de förslag som utredningen hade lämnat. Beträffande genomförandet föreslogs att detta skulle ske successivt. Genomförandet borde, sedan riksdagen godkänt riktlinjerna för bl.a. en ändrad indelning, överlämnas till regeringen. Avsikten var att inom en period på två-tre år åstadkomma de önskade förändringarna i distriktsindelningen.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget godtogs med vissa jämkningar de föreslagna riktlinjerna för en ny indelning i polisdistrikt (JuU 1972:1, rskr 19). Utskottet framhöll emellertid att det kunde bli fråga om att polisdistriktens antal inte obetydligt skulle överstiga 90.

Beslutet om en ändrad indelning i polisdistrikt har, med ett undantag, inte genomförts. Sunne och Hagfors polisdistrikt har lagts samman, med Hagfors som kansliort. Antalet polisdistrikt uppgår därför nu till 118.

Förslaget om en ändrad indelning i åklagardistrikt innebar att Tierps, Simrishamns, Falköpings, Skara, Hallsbergs, Lindesbergs, Fagersta, Sala och Bollnäs åklagardistrikt skulle dras in. Av dessa kvarstår ännu Tierps, Simrishamns, Hallsbergs och Lindesbergs åklagardistrikt oförändrade. I övrigt har emellertid förändringar skett. Falköpings åklagardistrikt har gått upp i Skövde åklagardistrikt. Skara åklagardistrikt har lagts samman med Lidköpings åklagardistrikt. Fagersta åklagardistrikt har gått upp i Sala åklagardistrikt. För Bollnäs åklagardistrikt valdes den lösningen att Söderhamns åklagardistrikt gick upp i Bollnäs distrikt. Antalet åklagardistrikt minskade därmed från 90 till nuvarande 86.

2.4 Andra reformer och förslag

2.4.1 Översyn av storstadsdistrikten

En översyn av organisationen av åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt skedde strax före förstatligandet. En särskilt tillsatt åklagarkommitté lade år 1963 fram förslag till en ändrad kammarorganisation vid myndigheten. Förslaget lades till grund för polisberedningens arbete. Organisationen vid förstatligandet kom att i huvudsak bygga på åklagarkommitténs förslag. Redan år 1967 gjordes en ny översyn av myndigheten. Bakgrunden var främst att avdelningsindelningen vid Stockholms rådhusrätt hade setts över och att frågan om indelningen i kammare på åklagarmyndigheten och indelningen i avdelningar på rådhusrätten ansågs ha ett direkt samband. Utredningens förslag redovisades i PM (Ju 1967:15) angående organisationen vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt. Förslagen innebar framför allt en kraftig utökning av åklagarpersonalen och en anpassning av åklagarmyndighetens organisation till rådhusrättens organisatoriska struktur. Förslagen genomfördes med bl.a. den justeringen att antalet kammare utökades.

År 1977 redovisade en av riksåklagaren utsedd arbetsgrupp en promemoria som rörde översyn av ledningsorganisationen vid åklagarmyndigheten i

Stockholms åklagardistrikt. Bl.a föreslogs att en tjänst som biträdande överåklagare skulle inrättas. Riksåklagaren har vid flera tillfällen i sina anslagsframställningar tagit upp frågan om inrättande av en sådan tjänst. Förslaget har inte genomförts.

Riksåklagaren har vidare vid olika tidpunkter låtit se över biträdesorganisationen vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt. Den senaste översynen redovisades i december 1983.

Även åklagarmyndigheterna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt har varit föremål för översyn efter förstatligandet. I PM (Ds Ju 1971:20) angående organisationen vid åklagarmyndigheterna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt vid Göteborgs och Malmö tingsrätter redovisades förslag som dels innebar viss personalförstärkning för åklagarmyndigheten i Göteborg, dels vissa ändringar i administrationen i båda distrikten. Vidare föreslogs en anpassning till tingsrätternas organisation på båda orterna. Förslagen har i huvudsak genomförts.

2.4.2 Åklagarutredningen

En av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp (åklagarutredningen) överlämnade den 22 april 1982 till riksåklagaren promemorian Åklagarväsendets organisation. Promemorian innehöll i huvudsak förslag som berörde åklagarväsendets regionala nivå. Riksåklagaren överlämnade med eget yttrande åklagarutredningens förslag till regeringen. I prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m.m. behandlades frågan om en ändrad regional indelning för åklagarväsendet. Där föreslogs bl.a. att de dåvarande 21 länsåklagarmyndigheterna skulle ersättas med regionala åklagarmyndigheter och att en särskild myndighet skulle inrättas för den verksamhet som bedrevs av länsåklagarna för speciella mål. Enligt propositionen var bakgrunden till förslaget om en ändrad regional indelning att de regionala myndigheterna behövde en större flexibilitet och bredare bas för att kunna bemästra de stora och komplicerade målen. Med viss justering avseende indelningen godtog riksdagen förslaget (JuU 1983/84:6, rskr 35). Ändringarna genomfördes den 1 juli 1985.

Åklagarutredningen tog i sin promemoria upp vissa frågor som rörde arbetsfördelningen mellan de regionala och lokala åklagarmyndigheterna. Utredningen föreslog att vissa beslut om ledighet, t.ex. beslut om semester för distriktsåklagare, i stället för att fattas på lokal nivå skulle föras upp till regional nivå. Syftet med förslaget skulle vara att koncentrera de administrativa ärendena så långt möjligt till de regionala myndigheterna. I den tidigare nämnda propositionen om den regionala organisationen fann departementschefen att frågan om på vilken nivå inom åklagarväsendet de administrativa ärendena skall handläggas borde avgöras först sedan åklagarväsendets centrala och lokala nivåer också hade setts över.

Utredningen tog vidare upp frågan om regional behörighet för distriktsåklagare. Utredningen föreslog att chefen för en regional myndighet skulle ha rätt att förordna distriktsåklagare att utföra åklagaruppgifter

som ankom på åklagare vid en annan myndighet. Förslaget togs upp i propositionen om den regionala organisationen. Förslaget genomfördes den 1 juli 1985.

Åklagarutredningen framhöll att en översyn av indelningen i åklagardistrikt låg utanför dess uppdrag. Utredningen framförde ändå som sin uppfattning att de många små enheterna på lokal nivå medför särskilda problem. Utredningen ansåg att det finns förutsättningar för att lägga samman ett mindre antal små åklagardistrikt med andra distrikt.

2.4.3 RÅ-utredningen

I september 1982 tillkallade chefen för justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över riksåklagarens kansli (RÅ-utredningen). Utredaren redovisade uppdraget i betänkandet (Ds Ju 1983:19) Riksåklagaren och hans kansli. I betänkandet behandlades bl.a. frågan om man kan föra över några administrativa uppgifter till regional eller lokal nivå inom åklagarväsendet. RÅ-utredningen uttalade att den inte hade funnit någon arbetsuppgift hos riksåklagaren som uppenbart kan föras över till lokal eller regional nivå. Däremot förordade utredningen att personalrapporteringen vid ledighet skall gå direkt från lokal åklagarmyndighet till riksåklagarens kansli, i stället för den nuvarande ordningen att rapporteringen sker via en regional myndighet.

2.4.4 Övrigt

Riksrevisionsverket redovisade i en promemoria den 9 december 1976 en analys av åklagarväsendet. De slutsatser som redovisades i rapporten innebar bl.a. följande. Riksåklagaren borde pröva möjligheten att med hjälp av uttag av data från rättsväsendets informationssystem (RI) utvärdera verksamheten. En ökad specialisering inom åklagarkåren, bl.a. i fråga om handläggningen av ekonomisk brottslighet, borde eftersträvas. Utbildningen borde vidareutvecklas och man borde satsa på specialistutbildning för vissa brottstyper. De två senare förslagen om specialisering och utbildning har i huvudsak genomförts.

En av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp redovisade i en promemoria den 20 juli 1973 främst förslag som berörde vikariats- och förstärkningspersonalen. Förslagen innebar bl.a. en reglerad befordringsgång för assistentåklagare och en ändrad fördelning mellan fasta åklagartjänster och förstärkningspersonal. Med verkan från den 1 juli 1974 genomfördes en organisationsförändring som innebar att åttiotalet fasta åklagartjänster togs bort och ersattes med motsvarande antal tjänster för assistentåklagare. Ändringen berörde främst de mindre distrikten.

Riksåklagaren har också låtit företa översyner som har berört dels frågan om delegering av arbetsuppgifter till kanslipersonal, dels frågan om ADB-användning inom åklagarväsendet. I den mån dessa översyner har intresse för utredningens arbete redovisas de i det följande under de särskilda avsnitten.

3 NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

3.1 Allmänt om åklagarväsendet

Åklagarväsendet är hierarkiskt uppbyggt och är uppdelat på en central, en regional och en lokal nivå.

Riksåklagaren är rikets högste åklagare och leder åklagarverksamheten i landet. Under honom lyder regionåklagarmyndigheterna och åklagarmyndigheterna i åklagardistrikten samt statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Åklagarregionerna, som är 13 till antalet, omfattar som regel två eller flera län. Undantagen utgörs av Norrbottens län, Västerbottens län och Älvsborgs län som vartdera bildar en region. I varje region finns en regionåklagarmyndighet. Under de regionala åklagarmyndigheterna lyder åklagarmyndigheterna i åklagardistrikten (i fortsättningen kallade lokala myndigheter). Antalet lokala myndigheter varierar mellan regionerna, från tre till tio myndigheter.

Lokalt är åklagarväsendet indelat i åklagardistrikt. Totalt finns det 86 åklagardistrikt. Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö har en delvis annorlunda organisation än de övriga 83. Bl.a. lyder de inte under någon regional myndighet.

De grundläggande reglerna för åklagarverksamheten finns i rättegångsbalken. I 7 kap. rättegångsbalken finns bl.a. bestämmelser om åklagares behörighet. Reglerna i 20 kap. om åklagares skyldighet att väcka åtal och i 23 - 28 kap. om förundersökning och tvångsmedel samt reglerna om rättegången i brottmål och om strafföreläggande är också av central betydelse. Andra författningar som bör nämnas i sammanhanget är åklagarinstruktionen (1974:910), förordningen (1985:492) om rikets indelning i verksamhetsområden för åklagarväsendet och kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål.

Allmänna åklagare är riksåklagaren, statsåklagarna och distriktsåklagarna. Vidare finns biträdande åklagare. För statsåklagarna förekommer två olika titlar; överåklagare och statsåklagare. Distriktsåklagarna har titlarna chefsåklagare, kammaråklagare och distriktsåklagare. Den största gruppen biträdande åklagare utgörs av personalen i vikariats- och förstärkningskadern, assistentåklagarna.

Arbetsuppgifterna vid en åklagarmyndighet är huvudsakligen av juridisk natur; att genomföra förundersökningar i brottmål, besluta i åtalsfrågor och utföra talan vid domstol. I det följande beskrivs kortfattat åklagarnas huvudsakliga arbetsuppgifter.

En förundersökning skall inledas så snart det kan antas att ett brott, som hör under allmänt åtal, har förövats. Förundersökningen har två huvudsyften. Det ena är att utreda om det finns tillräckliga skäl för åtal mot någon person. Det andra huvudsyftet är att bereda utrednings-

materialet på ett sådant sätt att huvudförhandling i målet kan genomföras i ett sammanhang. En förundersökning leds av åklagare eller, om brottet är av enkel beskaffenhet, av polismyndighet. Polismyndigheten leder också normalt förundersökningar i ett första inledande skede innan misstanke har riktats mot någon bestämd person. I en förundersökning som leds av en polismyndighet har åklagaren rätt att meddela anvisningar för hur förundersökningen skall bedrivas.

Åklagare skall, utom i vissa fall då brottet är av enkel beskaffenhet och några tvångsmedel som kräver åklagarbeslut inte heller är påkallade, alltid ta över ledningen av en förundersökning så snart någon kan skäligen misstänkas för brottet. Om det finns särskilda skäl för det skall åklagaren emellertid träda in som förundersökningsledare redan på ett tidigare stadium. Det kan vara fallet t.ex. om det rör sig om mycket grova brott eller juridiskt komplicerade brott. Ett annat skäl kan vara att något tvångsmedel som polismyndigheten inte får besluta om måste tillgripas. När åklagaren leder förundersökningen har han rätt att anlita biträde av polismyndigheten. Åklagaren kan också uppdra åt en polisman att utföra åtgärder i förundersökningen.

Riksåklagaren och rikspolisstyrelsen har i samråd utfärdat anvisningar om i vilka fall en polismyndighet har rätt att leda förundersökning (RÅFS 1979:1, RÅC I 95). Dessa anvisningar innehåller en uppräkning av brott som generellt sett anses vara av enkel beskaffenhet. Om det i det enskilda fallet krävs tvångsmedel som polisen inte får besluta om eller vissa andra åtgärder skall emellertid åklagaren även i dessa fall träda in som ledare av förundersökningen.

Under förundersökningen aktualiseras en rad frågor som kräver beslut av åklagaren. Det gäller bl.a. frågor om användande av tvångsmedel, som anhållande och häktning, frågor som rör begränsning eller nedläggande av förundersökningen, åtalsprövningsfrågor och frågor om åtalsunderlåtelse.

Förundersökningsledningen innefattar också att leda själva utredningsarbetet och bl.a. lämna direktiv för vilka åtgärder som krävs. På åklagaren ställs kravet att han skall belysa samtliga omständigheter och objektivt ta tillvara bevisen, även sådana som talar till den misstänktes förmån En förundersökning får inte drivas längre än vad som krävs för att klarlägga sakförhållandena och ge ett underlag för åtalsfrågan. Om brott inte föreligger eller det är utsiktslöst att få fram tillräckligt underlag för åtal skall förundersökningen läggas ned.

Något som under senare år har fått en allt större aktualitet är frågan om begränsning av förundersökningen. Bl.a. för att skapa möjlighet att koncentrera polisens utredningsresurser på prioriterade delar av brottsbekämpningen har lagstiftaren steg för steg givit åklagarna ökade möjligheter att begränsa en förundersökning eller, i vissa fall, att underlåta att inleda förundersökning. Reglerna är bl.a. knutna till de bestämmelser som gäller för åtalsunderlåtelse. En ytterligare utvidgning av rätten att begränsa förundersökning infördes den 1 april 1985 (prop. 1984/85:3, JuU 10, rskr 72).

Under förundersökningen har åklagaren sina flesta kontakter med polisen, men kontakter förekommer givetvis också med den misstänkte och hans försvarare. Redan på detta stadium uppkommer emellertid ofta frågor som kräver beslut av rätten eller kontakter med t.ex. sociala myndigheter.

Sedan förundersökningen har slutförts skall åklagaren fatta beslut i åtalsfrågan. Ett sådant beslut kan innebära att åtal inte väcks eller att stämningsansökan skall ges in till rätten. Om det finns förutsättningar för det skall åklagaren utfärda strafföreläggande i stället för att väcka åtal.

I princip har åklagare en absolut åtalsplikt, dvs. en skyldighet att väcka åtal om man på objektiva grunder kan emotse att den misstänkte blir fälld för brottet. Den absoluta åtalsplikten genombryts emellertid av en rad regler, bl.a. reglerna om åtalsunderlåtelse. Bestämmelser om åtalsunderlåtelse finns i 20 kap. rättegångsbalken, lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och lagen (1981:1243) om vård av missbrukare. Framför allt när det gäller ungdomar mellan 15 och 18 år förekommer ett stort antal beslut om åtalsunderlåtelse.

Möjligheterna för åklagarna att underlåta åtal har också successivt ökat under de senaste åren. En ytterligare utvidgning i detta hänseende genomfördes från den 1 april 1985. Vid beslut om åtalsunderlåtelse är normalt förundersökningen fullständig, dvs. beslutet fattas i princip på samma underlag som ett beslut om åtal. Åklagarens beslut rörande åtalsunderlåtelse innebär ofta svåra avgöranden.

Vid sidan av reglerna om åtalsunderlåtelse finns regler om särskild åtalsprövning. Åtalsprövningsregler som är knutna till olika brottstyper förekommer såväl i brottsbalken som i specialstraffrättslig lagstiftning. Dessa regler är av varierande slag. Några innebär en förhållandevis stark presumtion mot åtal i det enskilda fallet. Särskild åtalsprövning förekommer också i form av en lämplighetsprövning av om åtal skall väckas i de fall den misstänkte bereds vård enligt viss vårdlagstiftning.

Åklagarens utformning av stämningsansökningen är avgörande för hur domstolsförhandlingen kommer att gestalta sig. Omfattningen av åtalet och den bevisning som åberopas avgör t.ex. vilka personer som måste närvara vid huvudförhandlingen.

Sedan talan har väckts kommer inte sällan olika frågor upp som föranleder skriftväxling mellan parterna eller, i fråga om användande av tvångsmedel, domstolsförhandling före huvudförhandlingen. Åklagarens verksamhet i domstolen inskränker sig, utöver vad som nyss har nämnts, som regel till att föra talan vid huvudförhandlingen i målet.

Vid ett överklagande av tingsrättens dom åligger det åklagaren att antingen själv anföra vad i hovrätten eller att avge genmäle om motparten har överklagat målet. Skriftväxling mellan parterna är vanligt förekommande. Vid huvudförhandling i hovrätten för åklagaren talan på i huvud-

sak samma sätt som i tingsrätten.

Åtskilliga andra arbetsuppgifter ingår i åklagarrollen. Här kan nämnas bl.a. att handlägga ärenden som rör utlämning för brott. Vidare ankommer det i vissa fall på åklagare att handlägga vitesärenden, ärenden som rör felparkeringsavgift och vissa andra ärenden om allmänna avgifter samt att föra talan om förändring av påföljd.

En uppgift som i ökad utsträckning tar upp åklagarnas tid är samverkan med andra myndigheter när det gäller brottsbekämpning. Detta gäller inte minst i fråga om den ekonomiska brottsligheten. Åklagaren har en viktig roll i de olika samarbetsorgan som har bildats för att effektivisera handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet. Samverkan förekommer också inom andra områden, t.ex. i fråga om narkotikabrottsligheten och ungdomsbrottsligheten. De myndigheter som åklagaren i första hand har att samverka med, utöver polisen, är skattemyndigheter på lokal, regional och central nivå, tullverket, exekutionsväsendet, riksbanken och olika kommunala nämnder.

Utöver de juridiska uppgifterna förekommer viss administration. Vid de lokala åklagarmyndigheterna är dessa uppgifter mycket begränsade och inskränker sig till ett fåtal personaladministrativa ärenden. De regionala myndigheterna däremot har, i likhet med storstadsdistrikten, en betydande personaladministration samt vissa ekonomiadministrativa uppgifter av mera begränsat slag. Ekonomiadministrationen, liksom även stora delar av personaladministrationen, sköts emellertid alltjämt i huvudsak centralt inom åklagarväsendet.

3.2 Åklagarväsendets lokala organisation

3.2.1 Allmänt

Antalet åklagardistrikt är f.n. totalt 86. Av dessa har de tre största (storstadsdistrikten) en något annorlunda organisation än de övriga 83.

Indelningen i åklagardistrikt framgår av förordningen om rikets indelning i verksamhetsområden för åklagarväsendet. Åklagardistrikten har främst anpassats efter indelningen i polisdistrikt. Antalet polisdistrikt uppgår totalt till 118. Åtskilliga åklagardistrikt, f.n. 25, omfattar därför två eller flera polisdistrikt.

Indelningen i polisdistrikt och indelningen i domsagor stämmer inte överens i alla delar av landet. Detta får till följd att inte heller åklagardistrikt och domsagor alltid har samma territoriella omfattning. Tingsrätterna är också något fler till antalet än åklagardistrikten. Tingsrätterna uppgår idag till 97. Antalet tingsställen är cirka 130. En konsekvens av det sagda är att ett flertal åklagardistrikt har att utföra talan vid flera tingsrätter. Inalles 21 åklagardistrikt utför i dag talan vid mer än en tingsrätt.

Antalet fasta åklagartjänster är f.n. 439 inom åklagarväsendets lokala nivå. På regional nivå finns 52 fasta åklagartjänster. Vidare finns en vikariats- och förstärkningskader på 125 tjänster för assistentåklagare och 35 tjänster för åklagaraspiranter. Dessa tjänstgör i huvudsak på de lokala åklagarmyndigheterna men hör organisatoriskt till regionåklagarmyndigheterna eller till storstadsdistrikten.

Vart och ett av de tre storstadsdistrikten har betydligt fler tjänster än övriga åklagardistrikt. Stockholms åklagardistrikt har sålunda 79 fasta åklagartjänster. I Göteborgs åklagardistrikt är motsvarande siffra 38. Malmö åklagardistrikt har 25 fasta åklagartjänster.

I övrigt finns det två distrikt med nio åklagartjänster, tre distrikt med åtta åklagartjänster, ett distrikt med sju åklagartjänster, åtta distrikt med sex åklagartjänster, tre distrikt med fem åklagartjänster, 14 distrikt med fyra åklagartjänster, 24 distrikt med tre åklagartjänster och 28 distrikt med två åklagartjänster. Nära två tredjedelar av distrikten har sålunda högst tre fasta åklagartjänster.

I några åklagardistrikt är åklagarnas stationering spridd på flera orter. Som har framgått av det föregående bildades vid förstatligandet s.k. utstationeringar på 29 orter. Successivt har dessa utstationeringar dragits in till respektive centralort. Utstationerade åklagare förekommer idag på fem orter, nämligen Lidingö, Ljungby, Ronneby, Strömstad och Åmål.

3.2.2 Storstadsdistrikten

Organisatoriskt är de tre storstadsdistrikten indelade i kammare och ett kansli för chefens administrativa arbetsuppgifter. Myndigheten leds av en överåklagare. Varje kammare leds under överåklagaren av en chefsåklagare. Chefsåklagarens arbetsuppgifter är främst av två slag: dels skall han vara arbetsledare inom kammaren, dels skall han handha de mest kvalificerade åklagaruppgifterna.

På myndigheten tjänstgör i övrigt kammaråklagare, assistentåklagare och kanslipersonal. En kammare handlägger antingen allmänna mål eller specialmål t.ex. narkotikamål. Specialiseringen varierar mellan myndigheterna och även inom myndigheten på så sätt att vissa kammare handlägger såväl specialmål som allmänna mål. En kammare svarar som regel mot en avdelning på tingsrätten.

I överåklagarens arbetsuppgifter ingår bl.a. att verka för enhetlighet i rättstillämpningen, särskilt när det gäller bestämmelserna om tvångsmedel, om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning samt om strafföreläggande. Han skall vidare bistå åklagarna med råd och andra upplysningar för deras verksamhet. Han har i denna del samma uppgifter som överåklagaren vid en regionåklagarmyndighet.

När det gäller *handläggningen av mål* förekommer i princip inga inskränkningar för storstadsdistrikten. Där handläggs alla typer av mål. Undantagen

utgörs dels av mål som handläggs av riksåklagaren, dels av mål som handläggs av statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Med den kapacitet som finns inom storstadsdistrikten är det emellertid mycket sällan som mål från dessa distrikt överlämnas till statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

I storstadsdistrikten finns bara en åklagare som är statsåklagare, nämligen överåklagaren. Eftersom vissa typer av mål förutsätts handläggas av statsåklagare har i stället i storstadsdistrikten skapats den ordningen att chefsåklagare, och i vissa fall kammaråklagare som är biträdande chef för en kammare, har i stort sett samma behörighet vid handläggning av mål som en statsåklagare.

Överåklagaren är som statsåklagare däremot ensam behörig att företa överprövning av underordnade åklagares beslut. Överprövningsinstitutet är inte författningsreglerat utan bygger på statsåklagares rätt att överta handläggningen av mål och ärenden från en underordnad åklagare. En av de övriga åklagaruppgifter som är förbehållen överåklagaren är beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

Kammaråklagarna har alla samma behörighet att handlägga mål med de undantag som nyss har nämnts. Assistentåklagarnas behörighet att handlägga mål begränsas däremot av att de är biträdande åklagare. Enligt åklagarinstruktionen finns vidare den begränsningen att assistentåklagare som har tjänstgjort mindre än tre får inte tilldelas alltför krävande arbetsuppgifter. Assistentåklagarnas behörighet är också inskränkt när det gäller vissa beslut om åtalsunderlåtelse och utfärdande av strafföreläggande.

I samtliga storstadsdistrikt finns tjänster som har särskilt inrättats för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten och narkotikabrottsligheten. I vart och ett av dessa distrikt finns också en tjänst för en revisor.

Kanslipersonalens arbetsuppgifter när det gäller målhanteringen inskränker sig till att ge åklagarna service i form av kontorsgöromål.

Ansvaret för *administrationen* av storstadsdistrikten åvilar överåklagaren. De administrativa uppgifterna är omfattande. I avsnitt 4.3.3 redovisas närmare vilka personal- och ekonomiadministrativa uppgifter som ankommer på myndigheten. Någon egentlig administration förekommer inte på åklagarkamrarna, utom sådan som är av rent arbetsledande natur.

3.2.3 Övriga lokala åklagarmyndigheter

De lokala åklagarmyndigheterna är som regel små. I den mån nya åklagartjänster har tillkommit efter förstatligandet har de i de flesta fall placerats antingen i storstadsdistrikten eller i åklagardistrikt i Stockholmsområdet. De minsta distrikten har däremot inte förändrats i samma riktning utan är oförändrade eller har t.o.m. minskat. Det senare är fallet med de distrikt som berördes av organisationsförändringen år

1974 då åttiotalet åklagartjänster omvandlades till tjänster i vikariats- och förstärkningskadern. Flera smådistrikt som efter hand har fått ett minskat arbetsunderlag har också blivit av med fasta tjänster. I dessa fall har tjänsterna förts över till distrikt i andra delar av landet med mycket stor arbetsbelastning.

De lokala myndigheterna leds av en chefsåklagare. Alla åklagare vid en lokal myndighet har samma behörighet att handlägga mål. Chefsåklagaren förutsätts dock handlägga de mest kvalificerade målen. Hans chefsuppgifter är i huvudsak av arbetsledande natur. En viss administration förekommer också. Administrationen redovisas närmare i avsnitt 4.3.4.

Vid de lokala myndigheterna tjänstgör distriktsåklagare och i vissa fall assistentåklagare. Assistentåklagarna hör organisatoriskt till regionåklagarmyndigheterna och redovisas personalmässigt där.

En distriktsåklagares lokala behörighet är inskränkt till det egna distriktet, om han inte förordnas att fullgöra uppgifter utanför detta. Sådant förordnande får numera utfärdas av överåklagaren.

De flesta mål som förekommer inom en region handläggs i dag vid de lokala myndigheterna. Vissa mål och vissa slag av åklagarprövning hanteras emellertid på regionåklagarmyndigheterna. Ett fåtal mål handläggs också vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål eller av riksåklagaren.

Frågan om ett mål skall handläggas på lokal eller regional nivå regleras dels av författningsbestämmelser som anger att vissa åklagaruppgifter bara får utföras av statsåklagare, dels av riksåklagarens föreskrifter.

De nuvarande föreskrifterna innebär att de mål som skall handläggas på en regionåklagarmyndighet av statsåklagare i huvudsak är av två slag. Det rör sig om mål i vilka åklagarväsendets företrädare skall ha en hög tjänsteställning, s.k. auktoritetsmål. Vidare är det fråga om mål av komplicerad eller speciell beskaffenhet, t.ex. mål med svårbedömda rättsliga spörsmål. Vid regionåklagarmyndigheterna bör därutöver handläggas omfattande och tidskrävande mål om kvalificerad brottslighet samt vissa narkotikamål.

För att åklagare vid regionåklagarmyndigheter skall kunna fullgöra sina åklagaruppgifter finns det särskilda bestämmelser om att distriktsåklagarna vid de lokala myndigheterna skall underställa regionåklagarmyndigheten frågan om vem som skall handlägga mål som t.ex. är mycket omfattande eller juridiskt ovanligt komplicerat.

Vad som i avsnitt 3.2.2. har sagts om assistentåklagarnas behörighet och om kanslipersonalens arbetsuppgifter gäller även i fråga om övriga lokala åklagarmyndigheter.

3.3 Åklagarväsendets regionala organisation

Landet är, som tidigare har nämnts, indelat i 13 åklagarregioner. De omfattar i de flesta fall två eller flera län. I varje region finns en regionåklagarmyndighet. Den regionala indelningen ändrades den 1 juli 1985 (se prop. 1982/83:158, JuU 1983/84:6, rskr 35). De lokala åklagarmyndigheterna, med undantag av storstadsdistrikten, lyder under regionåklagarmyndigheterna. Antalet lokala myndigheter inom regionerna varierar från tre till tio.

Organisatoriskt leds regionåklagarmyndigheten av en överåklagare. Vid alla regionåklagarmyndigheter utom en finns också tjänster för statsåklagare. Vidare finns tjänster för distriktsåklagare. Tjänsterna för distriktsåklagare har inrättats särskilt för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten och i något fall för bekämpning av narkotikabrottsligheten. Åklagarna vid regionåklagarmyndigheten tjänstgör inom hela regionen. Assistentåklagarna hör organisatoriskt till den regionala myndigheten men tjänstgör som regel på en lokal åklagarmyndighet.

Enligt 18 § åklagarinstruktionen har en överåklagare tillsyn över åklagarväsendet inom sitt verksamhetsområde. Han verkar för enhetlighet i rättstillämpningen, särskilt när det gäller bestämmelserna om strafföreläggande, om tvångsmedel, om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning samt om strafföreläggande. Han skall vidare bistå åklagarna med råd och andra upplysningar för deras verksamhet.

När det gäller *handläggningen av mål* är ett fåtal åklagaruppgifter förbehållna överåklagaren. Det gäller bl.a. prövning av om åtal skall underlåtas jämlikt 20 kap 7 § andra stycket rättegångsbalken. Att företa överprövning av underordnade åklagares beslut ingår normalt också i överåklagarens uppgifter. Övriga statsåklagare har emellertid i stort sett samma behörighet som chefen för myndigheten. En distriktsåklagare som tjänstgör regionalt har i princip samma behörighet som när han tjänstgör lokalt, utom vad gäller den territoriella behörigheten. Assistentåklagarna får vid tjänstgöring på en regionåklagarmyndighet dels biträda med föredragningsuppgifter dels handlägga de åklagaruppgifter som överåklagaren överlämnar.

Vid en regionåklagarmyndighet förutsätts, som tidigare har nämnts, i första hand mycket omfattande eller juridiskt komplicerade mål handläggas. Även vissa andra svårbedömda mål handläggs där, liksom sådana åklagaruppgifter som bara statsåklagare är behöriga att handlägga.

Ansvaret för *administrationen* av den regionala myndigheten, liksom även för åtskilligt av den administration som hänför sig till de lokala åklagarmyndigheterna inom regionen, ligger på överåklagaren. I avsnitt 4.3.2 redovisas närmare vilka personal- och ekonomiadministrativa uppgifter som ankommer på en regional myndighet.

3.4 Statsåklagarmyndigheten för speciella mål

Den 1 juli 1985 inrättades en särskild myndighet för den verksamhet som redan tidigare bedrevs av länsåklagare för speciella mål. Vid myndigheten, som leds av en överåklagare, finns totalt fyra kvalificerade åklagartjänster.

Dessa åklagare handlägger mål från hela riket, i första hand sådana mål som berör flera regioner eller som är så omfattande att de inte kan handläggas på en regional eller lokal åklagarmyndighet. Deras behörighet när det gäller handläggningen av mål skiljer sig i sak inte från vad som gäller för andra överåklagare respektive statsåklagare, utom vad avser den territoriella behörigheten.

3.5 Åklagarväsendets organisation centralt

Riksåklagarens funktioner kan i huvudsak delas upp i tre verksamhetsgrenar; funktionen som åklagare i högsta domstolen, funktionen som rikets högste åklagare och funktionen som centralmyndighet för åklagarväsendet.

I verksledningen ingår förutom riksåklagaren en biträdande riksåklagare. För att tillgodose lekmannainflytandet finns en rådgivande nämnd vid riksåklagarens kansli.

Organisationen av kansliet speglar riksåklagarens tre huvudfunktioner. För riksåklagarens verksamhet som åklagare i högsta domstolen finns en åtalsenhet med tre byråchefer. Riksåklagarens funktioner som rikets högste åklagare utövas inom ramen för en tillsynsbyrå. För de administrativa uppgifterna som hör samman med riksåklagarens funktion som central förvaltningsmyndighet finns en kanslibyrå. Kanslibyrån är uppdelad i en personal-, en ekonomi- och en planerings- och utbildningssektion.

Riksåklagarens ställning som central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet innebär omfattande administrativa uppgifter. Vissa frågor handhas enbart på central nivå, t.ex. frågor som rör anslag för åklagarväsendet, bokföring, redovisning, tillsättning av åklagartjänster, rekrytering av åklagaraspiranter, utbildning, löne- och anställningsvillkor m.m. I avsnitt 4 redovisas närmare hur de administrativa uppgifterna fördelar sig mellan central, regional och lokal nivå inom åklagarväsendet.

Som centralmyndighet har riksåklagaren därutöver en rad andra uppgifter, t.ex. att samverka med andra centralmyndigheter när det gäller brottsbekämpningen och att vara remissmyndighet. Riksåklagaren får meddela föreskrifter och allmänna råd för åklagarna och för de underlydande myndigheterna.

Som en följd av riksåklagarens ställning som allmän åklagare i högsta

domstolen förekommer en mängd åklagaruppgifter i riksåklagarens kansli. Det rör sig främst om frågor som har samband med fullföljd av talan och som rör extraordinära rättsmedel.

I fråga om handläggningen av mål i övrigt gäller att bara ett fåtal mål handläggs direkt av riksåklagaren. Det rör sig om sådana mål där riksåklagaren på grund av en författningsbestämmelse är ensam behörig att handlägga målet.

Riksåklagaren har också i olika författningar tillagts en rad andra uppgifter, t.ex. att besluta i vissa utlämningsärenden och att besluta om tillstånd till åtal för vissa brott som har begåtts utom riket.

Riksåklagaren överprövar vidare underordnade åklagares beslut och handlägger klagomål mot åklagare för deras åtgärder i tjänsten.

4 ADMINISTRATIONEN INOM ÅKLAGARVÄSENDET

4.1 Bakgrund

Vid förstatligandet berördes bara i förbigående frågan om hur administrationen skulle utformas inom åklagarväsendet. I prop. 1962:148 hänvisade departementschefen till att det var för tidigt att behandla saken. I prop. 1964:100 ansåg departementschefen i likhet med polisberedningen att riksåklagarämbetet, som det hette på den tiden, i fortsättningen skulle ha ansvaret för administrationen inom hela åklagarväsendet. I fråga om de regionala åklagarmyndigheterna framhöll departementschefen att han delade polisberedningens uppfattning att vissa administrativa och kamerala göromål lämpligen borde handläggas på länsplanet. Hit hörde bl.a. en rad personaladministrativa ärenden och inköp av kontorsmateriel. När det så gällde de lokala åklagarmyndigheterna var det enligt departementschefen givet att en åklagare skulle vara myndighetens chef och som sådan handlägga de rent administrativa frågor som berörde myndigheten, bl.a. den allmänna planeringen av verksamheten, förvaltningsuppgifter, personalfrågor m.m.

Vad särskilt gällde de ekonomiadministrativa frågorna inom åklagarväsendet uttalade departementschefen i prop. 1964:100 att riksåklagarämbetet borde ha ansvaret för anslagen inom åklagarväsendet. I fråga om de regionala myndigheterna uttalades att chefen för en sådan myndighet borde ha ansvaret för att kontorsmaterial och annan förbrukningsmaterial köptes in såväl för den regionala myndigheten som de underlydande lokala. Vidare borde chefen för en regional myndighet varje år till riksåklagaren komma in med förslag till anslagsyrkanden för det kommande budgetåret för sitt verksamhetsområde.

4.2 Allmänt om den nuvarande administrativa strukturen

Åklagarverksamheten är starkt regelstyrd. Detta sätter sin prägel även på den administrativa sidan i de delar som rör planeringen av verksamheten. Det ligger i sakens natur att man inom åklagarverksamheten inte i egentlig mening kan påverka målen för verksamheten. Målen bestäms nära nog helt genom utformningen av lagstiftningen. Inte heller medlen för verksamheten kan annat än i begränsad utsträckning påverkas, och då bara inom de ramar som lagstiftningen ställer upp. Något som också bör nämnas i sammanhanget är att åklagarverksamheten i praktiken i viss utsträckning styrs av två närliggande verksamhetsområden, nämligen polisen och domstolarna. Antalet fasta sessionsdagar i domstolen, antalet tingsställen och domstolarnas allmänna planering påverkar behovet av åklagarresurser. Detsamma är fallet med polisverksamheten. Om ökade resurser inom polisen styrs över på kriminalpolisverksamhet påverkar detta arbetssituationen för åklagarna. En minskning eller en ökning av balanserna hos polisen respektive domstolarna får också omedelbart effekt på åklagarverksamheten. Allt detta har betydelse för möjligheterna att från administrativ utgångspunkt planera verksamheten inom åklagarväsendet.

När det gäller administrativa frågor råder alltjämt en ganska stark centralstyrning inom åklagarväsendet. Riksåklagaren har det övergripande planeringsansvaret för åklagarverksamheten såväl när det gäller ekonomiska frågor som personalfrågor. Riksåklagaren handhar vidare som centralmyndighet en rad frågor som i vissa fall inom närliggande verksamhetsområden är delegerade till lägre nivåer. Detta har delvis sin förklaring i att åklagarväsendet består av många små enheter. Den delegering av administrativa uppgifter som förekommer har främst skett till regionåklagarmyndigheterna och till de tre storstadsdistrikten.

De lokala åklagarmyndigheterna, utom storstadsdistrikten, är i administrativt hänseende underställda regionåklagarmyndigheterna. De lokala myndigheterna har en utpräglat osjälvständig roll i administrativa frågor. Fördelningen av administrativa uppgifter mellan regional och lokal nivå inom åklagarväsendet är i allt väsentligt oförändrad sedan förstatligandet.

Med stöd av 4 § sista stycket åklagarinstruktionen utfärdar riksåklagaren föreskrifter och allmänna råd för den administrativa verksamheten. Föreskrifterna finns dels i cirkulärsamlingarna med littera A och B (i första hand personaladministrativa föreskrifter), dels i Ekonomianvisningar (EKA) och Ekonomiska föreskrifter med tillämpningsanvisningar för läns- och distriktsåklagarmyndigheterna (EKOF) (ekonomiadministrativa föreskrifter). Även i rundskrivelser från riksåklagaren förekommer emellertid vissa föreskrifter. Dessa senare föreskrifter finns inte systematiskt samlade.

Riksåklagaren utfärdar enligt 1 § åklagarinstruktionen arbetsordningar för underlydande myndigheter.

4.3 Personaladministrationen m. m.

4.3.1 Riksåklagarens kansli

Som central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet har riksåklagaren det övergripande ansvaret för all personaladministration. Riksåklagaren ansvarar för löne- och anställningsvillkor, personalpolitik, personaladministrativ planering, samordning och utveckling.

Riksåklagaren svarar för lokala löneförhandlingar inom ramen för L-ATF när det gäller åklagarpersonalen. F.n. pågår en försöksverksamhet med delegation av L-ATF-förhandlingar för administrativ personal till regionåklagarmyndigheterna och storstadsdistrikten (se även avsnitt 4.6 nedan). Riksåklagaren utövar vidare sådana arbetsgivarbefogenheter som har delegerats från statens arbetsgivarverk (SAV).

Riksåklagaren ansvarar för all rekrytering och anställning av personal inom åklagarbanan.

Riksåklagaren tillsätter samtliga åklagartjänster, utom de som tillsätts av regeringen. Tjänster som överåklagare, med undantag för tjän-

sterna i storstadsdistrikten, tjänster som statsåklagare och tjänster som chefsåklagare i storstadsdistrikten tillsätts av regeringen efter förslag av riksåklagaren. Tjänsterna som överåklagare i storstadsdistrikten tillsätts direkt av regeringen.

Enligt 1 § åklagarinstruktionen utövar riksåklagaren myndighets befogenhet enligt allmänna verksstadgan, men har rätt att delegera denna befogenhet.

I cirkulär A 43 har riksåklagaren delegerat sin arbetsgivarbefogenhet i vissa fall, bl.a. i frågor som rör stationeringsort, löneavdrag och lönetillägg, ersättning för kostnader för läkarvård m.m., till överåklagaåklagare och chefsåklagare.

I riksåklagarens kansli förs ett centralt personalregister. Det omfattar all personal inom åklagarväsendet. Motsvarande register förs också vid regionåklagarmyndigheterna, i storstadsdistrikten samt vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål. De senare registren är i huvudsak hjälpregister till det centrala personalregistret.

Åklagarväsendet är anslutet till det ADB-baserade statliga löneuträkningssystemet (SLÖR). Färdigställande av underlaget för den maskinella löneuträkningen och all hantering i samband därmed sker i riksåklagarens kansli.

Stansunderlaget arbetas fram manuellt. Underlaget för löneuträkning får riksåklagaren från regionåklagarmyndigheterna (som i sin tur får underlag för lönerapporteringen från de lokala åklagarmyndigheterna) och från storstadsdistrikten samt statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Med undantag för sådana ledighetsbeslut som skall fattas av regeringen beslutar riksåklagaren om alla längre ledigheter för åklagare och om all ledighet som inte är av tillfällig art för överåklagare. Riksåklagaren beslutar också om delpensionsledighet för chefsåklagare och statsåklagare. Det sagda innebär t.ex. att beslut om graviditetsledighet för åklagare fattas av riksåklagaren.

Inom riksåklagarens kansli är åtskilliga beslutsfunktioner när det gäller personaladministrativa frågor delegerade till chefen för kanslibyrån. Detta gäller emellertid inte t.ex. beslut om tillsättande av tjänst för chefsåklagare eller förslag till regeringen om tillsättande av tjänst för åklagare eller vissa tjänster i riksåklagarens kansli. Byråchefen får inte heller besluta i ärenden rörande disciplinpåföljd och avskedande. En ytterligare begränsning är att byråchefen inte får avgöra ärenden som är av principiell betydelse eller eljest av särskild vikt. Vissa beslutsfunktioner, t.ex. ledighetsbeslut, är delegerade till en av sektionscheferna.

Utbildningen inom åklagarväsendet bedrivs i huvudsak centralt. Den obligatoriska åklagarutbildningen regleras i åklagarinstruktionen. En

åklagare skall, normalt under sitt första tjänstgöringsår, genomgå en teoretisk åklagarkurs om ca tio veckor. Denna utbildning följs sedan upp genom en s.k. adjunktionsutbildning under tredje året på åklagarbanan.

Övrig utbildning är förhållandevis begränsad och utgörs främst av s.k. kanslikurser för den administrativa personalen och av kortare kurser för åklagare rörande någon särskild typ av brottslighet e.d. Under de senaste åren har också ägt rum en omfattande utbildning för åklagare rörande handläggningen av mål rörande ekonomisk brottslighet. All den utbildning som nu har berörts sker genom centrala kurser.

På regionåklagarmyndigheterna och de lokala åklagarmyndigheterna bedrivs praktisk utbildning för åklagaraspiranter. Regionåklagarmyndigheterna erhåller också vissa medel för personalutbildning och personalutveckling som bedrivs regionalt. Kommittén återkommer till detta i avsnitt 4.3.2.

Vissa informationsmöten av återkommande slag, såsom statsåklagarmöten, chefsåklagarmöten och s.k. bokhållarmöten, bör också nämnas. Dessa möten ingår i den centrala utbildningen.

4.3.2 Regionåklagarmyndigheterna m.m.

Allmänna verksstadgans bestämmelser, med undantag av 2, 3, 9, 11, 12 och 16-18 §§ samt vissa ytterligare inskränkningar som framgår av åklagarinstruktionen, gäller för regionåklagarmyndigheterna och de lokala åklagarmyndigheterna samt för statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Befogenhet som enligt verksstadgan tillkommer en myndighet utövas enligt 1 § åklagarinstruktionen av riksåklagaren. Riksåklagaren får emellertid, som tidigare har nämnts, överlämna sådana uppgifter bl.a. till överåklagare och chefsåklagare eller till en annan tjänsteman på en regional eller lokal åklagarmyndighet.

Chefen för en regionåklagarmyndighet, överåklagaren, har *arbetsledande funktioner* i förhållande till personalen på den egna myndigheten. I denna ingår bl.a. den vikariats- och förstärkningskader som finns för hela regionens behov.

Överåklagaren har vidare enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken ansvaret för och ledningen av åklagarverksamheten inom sin region. I första hand tar detta sikte på den judiciella funktionen. Överåklagaren kan bl.a. överta åklagaruppgifter från de lokala åklagarna. Han skall också verka för en enhetlig rättstillämpning.

Det åligger emellertid också en överåklagare att ansvara för det övergripande planeringsarbetet för hela regionen. Detta gäller t.ex. i fråga om krigsplanläggning, vikariatstjänstgöring och beredskapstjänstgöring. Enligt avtal med de fackliga organisationerna skall semesterplanläggningen för åklagarna på en lokal myndighet underställas överåklagaren, innan chefen för den lokala myndigheten fastställer

semesterplanen.

Överåklagaren har till sitt förfogande en vikariats- och förstärkningskader i form av assistentåklagarna. Dessa hör organisatoriskt till regionåklagarmyndigheten men tjänstgör vanligen på någon lokal åklagarmyndighet inom regionen. Med hjälp av assistentåklagarna kan överåklagaren omfördela personalresurser mellan distrikten. Han har också rätt att förordna en distriktsåklagare i ett lokalt åklagardistrikt att utföra arbetsuppgifter för ett annat åklagardistrikt. Någon arbetsledande funktion i den dagliga verksamheten på de lokala åklagarmyndigheterna har överåklagaren inte.

Till sin hjälp när det gäller de administrativa frågorna har chefen för regionåklagarmyndigheten kanslipersonal. Som regel omfattar den administrativa personalen på en sådan myndighet två eller tre anställda. Det s.k. förstabiträdet förbereder och föredrar för överåklagaren sådana personaladministrativa ärenden i vilka överåklagaren beslutar. Vidare ansvarar vederbörande som regel för personalredovisningen, lönerapporteringen och vissa externa kontakter som rör administrativa frågor, t.ex. med försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna och liknande. Någon möjlighet att delegera beslutsfunktioner i personaladministrativa frågor till denna tjänsteman finns emellertid f.n. inte, utom vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm. Den sistnämnda myndigheten är personalmässigt den ojämförligt största regionåklagarmyndigheten i landet och har en särskild struktur i fråga om den administrativa personalen.

Regionåklagarmyndigheterna är, i likhet med bl.a. storstadsdistrikten, s.k. *personalredovisningsmyndigheter*. Vid regionåklagarmyndigheterna förs en motsvarighet till det centrala personalregister som finns i riksåklagarens kansli. Det regionala registret utgör i första hand ett hjälpregister. Ett regionalt personalregister omfattar dels all personal vid den egna myndigheten, dels personalen vid de lokala åklagarmyndigheterna inom regionen. Registren förs manuellt. Som komplement till registret förs personakter. De lokala myndigheternas insatser i fråga om personalredovisningen inskränker sig till att rapportera samt vid behov kontrollera uppgifter. Det sagda innebär t.ex. att så vardagliga frågor som en adressändring handhas regionalt. Registren utgör underlag för regionåklagarmyndighetens egna beslut i personaladministrativa frågor och för yttranden till riksåklagaren. Eftersom riksåklagaren är ansluten till SLÖR-systemet för löneutbetalningar m.m. är personalredovisningen starkt formbunden.

En överåklagares *beslutsbefogenheter i personaladministrativa frågor* rör den egna myndigheten och dess personal men också personalen vid de lokala åklagarmyndigheterna.

Överåklagaren tillsätter och entledigar annan personal än åklagare vid regionåklagarmyndigheten och vid underlydande lokala myndigheter. Om det är fråga om en tjänst vid en lokal myndighet får chefsåklagaren emellertid yttra sig före tillsättningsbeslutet. En överåklagare har hand

om disciplinansvaret för den personal som han får tillsätta.

Överåklagaren utfärdar vitsord och förord för åklagarpersonalen inom regionen. Han lämnar vidare besked enligt 37 § anställningsförordningen (1965:601) om bisyssla.

En överåklagare beslutar såvitt avser åklagare vid den regionala myndigheten och cheferna för de lokala myndigheterna om ledighet för semester, sjukdom, obligatorisk militär- eller civilförsvarstjänstgöring, om tjänstgöringsfrihet för beredskap samt om annan ledighet under högst 45 dagar varje kalenderår. Riksåklagaren beslutar om annan ledighet för denna personal samt om delpension för åklagare. Överåklagaren beslutar om all ledighet för annan personal vid den regionala myndigheten samt om vissa typer av ledighet för annan personal än åklagare vid en lokal myndighet. Krävs det vikarie i samband med ett ledighetsbeslut på en lokal myndighet och kan vikariefrågan inte lösas inom den lokala myndigheten beslutar överåklagaren alltid om sådan ledighet.

En överåklagare får tillfälligt befria tjänstemän vid myndigheten eller en underställd myndighet från övriga tjänstegöromål för handläggningen av ett visst mål eller ärende för en tid av högst 15 dagar under ett kalenderår.

Regionåklagarmyndigheterna ger de underlydande åklagarmyndigheterna råd och information i administrativa frågor.

Länen, eller i vissa fall delar av dessa, utgör beredskapsområden. Med beredskap avses tjänstgöring i hemmet under annan tid än kontorstid. Beredskapen tillgodoser tillgången på åklagare dygnet runt för beslut om tvångsmedel. Riksåklagaren kan, med stöd av 46 § andra stycket åklagarinstruktionen, besluta att en åklagare skall utföra beredskap för ett annat åklagardistrikt än det där han är anställd. Överåklagaren delar in åklagarna inom regionen till beredskap.

Praktisk utbildning av åklagaraspiranter sker på regionåklagarmyndigheterna och på lokala myndigheter. Större delen av tjänstgöringen brukar vara förlagd på en lokal myndighet. Regionåklagarmyndigheterna tilldelas medel för s.k. regionala möten för personalutbildning och personalutveckling. Medlen är avsedda för såväl regionåklagarmyndigheten som de underlydande lokala myndigheterna.

För statsåklagarmyndigheten för speciella mål gäller i allt väsentligt detsamma som för en regionåklagarmyndighet i fråga om personaladministrationen. Statsåklagarmyndigheten för speciella mål har emellertid inte några underlydande myndigheter.

4.3.3 Storstadsdistrikten

I administrativt hänseende kan storstadsdistrikten närmast jämföras med regionåklagarmyndigheterna. I några avseenden skiljer sig emellertid

befogenheterna. En väsentlig skillnad är att en överåklagare i ett storstadsdistrikt har en generell rätt att delegera sina beslutsbefogenheter i fråga om ledighetsbeslut.

Allmänna verksstadgan gäller för storstadsdistrikten på samma sätt som för övriga åklagarmyndigheter (jfr ovan avsnitt 4.3.2).

Storstadsdistrikten, som omfattar mellan ca 50 och 150 anställda, har en väl uppbyggd administrativ funktion. Överåklagaren har till sitt förfogande ett kansli med i huvudsak administrativa uppgifter. I Stockholm och Göteborg finns närmast under chefen dels en kansliåklagare, dels en avdelningsdirektör (Stockholm) resp. en byrådirektör (Göteborg). Dessutom finns annan personal på kansliet.

Kansliåklagaren biträder chefen för myndigheten med frågor av arbetsledande natur, t.ex. långsiktig personalplanering, när det gäller åklagarpersonalen. Han ansvarar under överåklagaren för målfördelningen centralt. Vidare svarar han för vissa utbildningsfrågor, externa kontakter som rör juridiska frågor och liknande. En betydande del av kansliåklagarens tid åtgår för att biträda överåklagaren med handläggningen av juridiska ärenden såsom överprövningsärenden, remissyttranden och liknande.

Avdelningsdirektören/byrådirektören ansvarar normalt under överåklagaren för de personalfrågor som berör kanslipersonalen och fungerar i flera avseenden som arbetsledare för denna personal. Överåklagaren har normalt delegerat sina beslutsfunktioner i vissa ledighetsärenden till denna tjänsteman. Tjänstemannen förbereder och föredrar för överåklagaren sådana personaladministrativa ärenden i vilka överåklagaren beslutar. Vidare ansvarar vederbörande för bl.a. personalredovisningen, lönerapporteringen och externa kontakter som rör administrativa frågor, t.ex. med försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna och liknande.

I Malmö åklagardistrikt finns inte någon kansliåklagare. I den administrativa personalen ingår en byrådirektör. De uppgifter som i de övriga storstadsdistrikten sköts av kansliåklagaren får i Malmö utföras av överåklagaren själv, om han inte tillfälligt kan disponera en åklagare för dessa uppgifter. Byrådirektörens arbetsuppgifter motsvarar i huvudsak de som avdelningsdirektören resp. byrådirektören har i de två andra storstadsdistrikten. I övrigt är överåklagarens kansli i stort sett uppbyggt på samma sätt som i Stockholm och Göteborg.

När det gäller de arbetsledande uppgifterna har överåklagaren i ett storstadsdistrikt också chefsåklagarna, dvs cheferna för åklagarkamrarna, till sin hjälp. Av arbetsordningarna och de därtill fogade tjänsteföreskrifterna framgår bl.a. antalet fasta åklagartjänster och hur de är fördelade mellan de olika åklagarkamrarna. Det ankommer på på överåklagaren att dela in åklagare och annan personal till tjänstgöring på åklagarkammare och övriga avdelningar. Överåklagaren ansvarar också för att målfördelningen sker enligt de grunder som har fast-

ställts i arbetsordningen. Han meddelar vidare de närmare föreskrifter som behövs för arbetet på myndigheten.

Chefsåklagarna i storstadsdistrikten förestår, som redan har nämnts, var sin kammare. En chefsåklagare är arbetsledare för såväl åklagarpersonalen som kanslipersonalen och ansvarar för personalplaneringen inom kammaren. Han svarar också för målfördelningen inom kammaren. Chefsåklagaren får göra avvikelser från den målfördelning som följer av arbetsordningen om ett visst måls beskaffenhet eller någon annan särskild omständighet föranleder det.

Storstadsdistrikten är i likhet med regionåklagarmyndigheterna *personalredovisningsmyndigheter*. Där förs liksom vid de regionala myndigheterna ett register som främst utgör hjälpregister till det centrala personalregistret. Registren förs manuellt. De omfattar all personal vid myndigheten. Som komplement till registren finns personakter.

En överåklagares *beslutsfunktioner i personaladministrativa frågor* stämmer i stort sett överens med de beslutsfunktioner som chefen för en regionåklagarmyndighet har. Beslutsfunktionerna för cheferna i storstadsdistrikten är således betydligt vidare än de som gäller för cheferna för övriga lokala åklagarmyndigheter.

Överåklagaren tillsätter och entledigar annan personal än åklagare. Han har också hand om disciplinansvaret för denna personal.

I ärende om tillsättning av en tjänst som chefsåklagare eller kammaråklagare skall riksåklagaren inhämta yttrande från överåklagaren innan riksåklagaren meddelar beslut eller avger förslag.

Överåklagaren beslutar såvitt gäller åklagare om ledighet för semester, sjukdom, obligatorisk militär- eller civilförsvarstjänstgöring, annan ledighet under högst 45 dagar samt om tjänstgöringsfrihet för beredskap. Riksåklagaren beslutar om annan ledighet för åklagare. Överåklagaren beslutar om all ledighet för annan personal än åklagare. Överåklagaren har en generell rätt att delegera sina beslutsbefogenheter när det gäller ledighetsbeslut. Riksåklagaren beslutar om delpensionsledighet för åklagare.

Överåklagaren får tillfälligt befria tjänstemän vid myndigheten från övriga tjänstegöromål för handläggningen av ett visst mål eller ärende för en tid av högst 15 dagar under ett kalenderår.

Det ankommer på överåklagaren att utfärda vitsord och förord för åklagare samt att utfärda tjänstgöringsintyg för all personal på myndigheten. Han lämnar också besked enligt 37 § anställningsförordningen om bisyssla.

En chefsåklagare i ett storstadsdistrikt har inga personaladministrativa beslutsbefogenheter. Överåklagaren kan emellertid delegera sina beslutsbefogenheter när det gäller ledighetsbeslut även till en chefs-

åklagare. I praktiken sker detta inte. I likhet med chefsåklagarna i andra distrikt skall chefsåklagarna i storstadsdistrikten framför allt vara utövande åklagare.

Överåklagaren delar in åklagarna till beredskap.

Praktisk utbildning av åklagaraspiranter sker i stor utsträckning i storstadsdistrikten. Hela utbildningen sker på samma myndighet, i motsats till vad som är fallet inom åklagarregionerna. Normalt tilldelas inte storstadsdistrikten några medel för lokalt bedriven personalutbildning och personalutveckling, vilket däremot, som tidigare har berörts, är fallet när det gäller åklagarregionerna.

4.3.4 Övriga lokala åklagarmyndigheter

Bara ett fåtal administrativa uppgifter ligger i dag på de lokala åklagarmyndigheter som hör under en regionåklagarmyndighet. De beslutsbefogenheter som förekommer ligger på chefsåklagaren.

Chefsåklagaren har i första hand *arbetsledande uppgifter*. I hans arbetsuppgifter ingår bl.a. att enligt de grunder som fastställs i arbetsordningen fördela göromålen mellan sig och övriga åklagare. En chefsåklagare får göra avvikelser från den målfördelning som följer av arbetsordningen om ett visst måls beskaffenhet eller någon annan särskild omständighet föranleder det.

En chefsåklagare skall själv fullgöra de mest krävande åklagaruppgifterna. Han skall vidare bistå åklagarna vid myndigheten med råd och upplysningar. Chefsåklagaren i ett distrikt ägnar sig i normalfallet främst åt åklagaruppgifter.

En chefsåklagares *beslutsfunktioner i personaladministrativa ärenden* är inskränkt till några få frågor. Han beslutar om ledighet för semester, sjukdom, obligatorisk militär- eller civilförsvarstjänstgöring samt om tjänstgöringsfrihet för fullgjord beredskap när det gäller distriktsåklagare. När det gäller annan ledighet för åklagare beslutar, som tidigare har nämnts, överåklagaren eller, i fråga om längre ledigheter, riksåklagaren.

I fråga om andra tjänstemän än åklagare vid en lokal åklagarmyndighet har chefsåklagaren rätt att besluta om ledighet för semester, sjukdom, obligatorisk militär- eller civilförsvarstjänstgöring samt om tjänstgöringsfrihet för övertid. Överåklagaren beslutar om annan ledighet.

Den inskränkningen gäller generellt för chefsåklagarnas rätt att besluta om ledighet att de inte får besluta om ledighet i de fall som det krävs annan vikarie än en tjänsteman vid den egna myndigheten. I sådana fall beslutar överåklagaren om ledigheten. En chefsåklagare har inte rätt att besluta om ledighet för assistentåklagare som tjänstgör vid myndigheten eftersom dessa organisatoriskt hör till regionåklagarmyndigheten.

4.4 Ekonomiadministrationen

4.4.1 Riksåklagarens kansli

Medlen till åklagarväsendet fördelas under två anslag, anslaget C 1. Riksåklagaren och anslaget C 2. Åklagarmyndigheterna. Riksåklagaren disponerar båda anslagen. Som centralmyndighet ansvarar riksåklagaren bl.a. för bokföring och redovisning av medlen. Riksåklagaren upprättar årsbokslut för åklagarväsendet. Riksåklagaren skall vidare avge anslagsframställning för hela åklagarväsendet.

Av anslaget C 2. Åklagarmyndigheterna avser huvuddelen av medlen personal- resp. lokalkostnader. Riksåklagaren delegerar dispositionsrätten till delar av anslaget till de s.k. redovisningsmyndigheterna, dvs. regionåklagarmyndigheterna, storstadsdistrikten samt statsåklagarmyndigheten för speciella mål. F.n. delegerar riksåklagaren dispositionsrätten beträffande medel för expenser, lokalkostnader (utom hyror och löner till lokalvårdspersonal), sjukvård, regional utbildning och information, samt vissa resekostnader. För budgetåret 1984/85 omfattade anslaget för de dåvarande länsåklagarmyndigheterna, de lokala åklagarmyndigheterna samt länsåklagare för speciella mål ca 249 milj. kr. Riksåklagaren disponerade själv över ca 243 milj. kr. av anslaget och delegerade dispositionsrätten till ca 4,5 milj. kr.

Genom att de medel som sålunda står till redovisningsmyndigheternas förfogande är mycket begränsade blir den ekonomiska frihet som varje myndighet kan ha i praktiken mycket liten. Dyrare inköp förutsätter i regel kontakt med riksåklagarens kansli och att särskilda medel ställs till förfogande. Riksåklagaren behåller också en del av de medel som är avsedda för expenser för att täcka upp oförutsedda behov.

Riksåklagaren är ansluten till det statliga ADB-baserade TEMOS-systemet. In- och utbetalningar sker med hjälp av detta system. Bokföringen sker genom redovisningscentralen. Stansunderlaget för bokföringen framställs i sin helhet manuellt inom åklagarväsendet. Redovisningsmyndigheterna ansvarar för grundunderlaget som sedan kontrolleras och rättas i riksåklagarens kansli. Vissa åtgärder får endast vidtas på central nivå, t.ex. rättelse av utdata, utfärdande av inbetalningsbesked och omföring mellan konton.

En annan uppgift som ligger på centralmyndigheten är att granska reseräkningar och ombesörja utbetalning enligt dessa för hela verksamhetsområdet. Till redovisningsmyndigheterna har delegerats rätten att betala ut reseförskott. Redovisningsmyndigheterna ansvarar också för en viss grundkontroll av reseräkningarna.

För åklagarväsendet finns ett gemensamt L-konto, där riksåklagaren svarar för huvudkontot och redovisningsmyndigheterna har s.k. underkonton.

4.4.2 Regionåklagarmyndigheterna m.m.

Regionåklagarmyndigheterna och statsåklagarmyndigheten för speciella mål är redovisningsmyndigheter under riksåklagaren. Överåklagaren lämnar varje år till riksåklagaren förslag till anslagsäskanden för sitt verksamhetsområde.

Riksåklagaren har, som tidigare har nämnts, delegerat dispositionsrätten till expensmedel och vissa andra anslagsmedel till regionåklagarmyndigheterna. Regionåklagarmyndigheten tilldelas medel, förutom för den egna myndigheten, även för övriga myndigheter inom regionen. Någon uppdelning mellan dessa myndigheter görs inte vid tilldelningen. Myndigheten får bara besluta om utgifter inom ramen för de medel som disponeras. Större inventarieinköp kräver därför regelmässigt kontakt med riksåklagarens kansli. Regionåklagarmyndigheten ansvarar för dispositionen av medlen i sin helhet och för avvägningen av behoven mellan distrikten inom regionen.

Vid regionåklagarmyndigheterna finns en kontantkassa med en kontantjournal. Vidare finns särskilda stämpelmedel. Från kontantkassan betalas s.k. underförskott ut till de lokala åklagarmyndigheterna.

Tyngdpunkten i den ekonomiadministrativa verksamheten på en regionåklagarmyndighet ligger på att framställa bokföringsunderlaget, vilket sker manuellt. I uppgifterna ingår bl.a. att kontrollera fakturor mot leverans, att numrera verifikationerna, kontera och teckna utbetalningsbesked. Genom att TEMOS är ADB-baserat är hanteringen mycket formbunden. Bokföringsunderlaget lämnas sedan vidare till riksåklagarens kansli för granskning och kontroll.

För utbetalningar har redovisningsmyndigheterna i princip tre olika möjligheter. En utbetalning kan ske via TEMOS vilket är det normala förfaringssättet. I brådskande fall kan emellertid myndigheten också begagna sig av den kontantkassa som finns eller betala ut beloppet genom s.k. L-anvisning.

Redovisningsmyndigheterna har rätt att betala ut reseförskott på reseräkningar. Detta sker genom L-anvisning eller undantagsvis genom kontantkassan.

Vid en redovisningsmyndighet har som regel vissa ekonomiadministrativa uppgifter med stöd av 45 § åklagarinstruktionen delegerats till någon av kanslipersonalen. Delegationen avser normalt att ansvara för inköp upp till ett visst bestämt belopp, att teckna utbetalningsbesked, att ansvara för kontantkassa och L-anvisningar samt att ansvara för bokföringsunderlaget.

Vad som nu har sagts har motsvarande tillämpning på statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

4.4.3 Storstadsdistrikten

I fråga om ekonomiadministrationen skiljer sig inte storstadsdistrikten nämnvärt från övriga redovisningsmyndigheterna. Den redovisning som har lämnats i avsnitt 4.4.2 gäller därför i allt väsentligt även för storstadsdistrikten.

4.4.4 Övriga lokala åklagarmyndigheter

När det gäller ekonomiadministrationen har de lokala åklagarmyndigheterna en undanskymd roll. En lokal åklagarmyndighet har normalt bara ett underförskott från regionåklagarmyndighetens kontantkassa. Underförskottet varierar mellan 100 och 200 kr. Eftersom en lokal myndighet härutöver inte tilldelas några expensmedel måste alla inköp, utom sådana som ryms inom ramen för handkassan, underställas regionåklagarmyndigheten för godkännande av utgiften. Köpet kan därefter ske genom den lokala myndigheten. Fakturor, räkningar och liknande ankomststämplas vid den lokala myndigheten, attesteras i förekommande fall samt sänds över till regionåklagarmyndigheten som ansvarar för utbetalningsbesked, kontering m.m.

De lokala åklagarmyndigheterna ansvarar för att den regionala myndigheten får underlag för lönerapportering.

Hanteringen av reseräkningar sker centralt och regionalt. De lokala myndigheterna saknar möjligheter att betala ut reseförskott utom i de fall utgiften ryms inom ramen för underförskottet. Begäran om reseförskott måste i övriga fall sändas in till regionåklagarmyndigheten, som har möjlighet att utfärda en L-anvisning.

4.5 Tidigare förslag till förändringar

Åklagarutredningen föreslog i sin promemoria vissa förändringar när det gällde administrationen på de regionala myndigheterna, vilket i sin tur skulle återverka på de lokala. Utredningen ansåg att det inte var rationellt att handlägga ledighetsbesluten på en lokal åklagarmyndighet. Skälen för detta var enligt utredningen i huvudsak två. Ett skäl var att handläggningen av de personaladministrativa ärendena så långt möjligt borde koncentreras till ett fåtal myndigheter. Härigenom skulle man få större rutin på uppgifterna och samtidigt skulle utbildningsbehovet lättare kunna tillgodoses. Ett annat huvudskäl var enligt utredningen att man på de lokala åklagarmyndigheterna borde ägna sig åt sin huvuduppgift, nämligen att handlägga mål. Utredningen förordade därför att alla beslut om ledighet, med undantag för sådana beslut som avsåg övertids- eller beredskapstjänstgöring, i fortsättningen skulle fattas av en tjänsteman på den regionala myndigheten. En möjlighet att delegera sådana beslut till den administrativa personalen föreslogs också. Beträffande den lokala myndighetens roll uttalade utredningen att man inte förutsatte någon ändring i den planering som föregår olika beslut om ledigheter. Semesterplaner och liknande skulle liksom hittills upp-

rättas vid en lokal myndighet med beaktande av den egna personalsituationen. Från denna synpunkt skulle chefsåklagaren också pröva ansökningarna om ledighet och i yttrande till den regionala myndigheten ge sin uppfattning till känna samt i förekommande fall föreslå vikarie.

Utredningen föreslog även, i fråga om det fåtal ledighetsbeslut som enligt förslaget skulle ligga kvar på en lokal myndighet, en möjlighet att delegera vissa beslut till den administrativa personalen.

Förslagen fick ett mycket blandat mottagande vid remissbehandlingen. De lokala åklagarmyndigheterna var genomgående negativa till att koncentrera ledighetsbesluten till regional nivå medan de regionala myndigheterna i stort sett godtog det. Förslaget om delegering fick emellertid i huvudsak ett positivt mottagande.

Även *RÅ-utredningen* behandlade frågan om administrationen inom åklagarväsendet. När det gällde ekonomiadministrationen uttalade utredningen att den ansåg graden av ekonomisk delegation i och för sig väl avvägd. Vissa förbättringar när det gällde internbudgeteringen föreslogs dock.

I fråga om andra administrativa uppgifter fann utredningen att riksåklagaren i betydande utsträckning har lagt ut personaladministrativa ärenden på de regionala myndigheterna medan de lokala åklagarmyndigheterna har en undanskymd roll. Utredningen kunde inte finna någon arbetsuppgift hos riksåklagaren som uppenbart kunde föras över till regional eller lokal nivå. Utredningen pekade dock på möjligheten att rationalisera vissa delar av personaladministrationen om beslut om ledighet fick fattas på lokal myndighet utan att ta ställning till de lönemässiga konsekvenserna av ledighetsbeslutet. Beslut i sistnämnda hänseende skulle enligt förslaget fattas i riksåklagarens kansli. Även detta förslag fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen.

4.6 Viss försöksverksamhet

Riksåklagaren har på försök delegerat vissa befogenheter enligt L-ATF till redovisningsmyndigheterna. Dessa myndigheter har under en tvåårsperiod haft rätt att föra lokala förhandlingar enligt L-ATF för administrativ personal. För åklagarpersonal förs enligt L-ATF motsvarande lokala förhandling av riksåklagaren. Försöksverksamheten pågår fortfarande, varför någon utvärdering ännu inte har skett.

Även på den ekonomiadminstrativa sidan pågår en viss försöksverksamhet. Sedan inledningen av budgetåret 1984/85 har riksåklagaren på försök på redovisningsmyndigheterna lagt ut en s.k. "skuggbudget" för lönekostnader för den administrativa personalen. Regionåklagarmyndigheterna och storstadsdistrikten tilldelas av riksåklagaren en budgetram för nämnda lönekostnader. Beslut om tillsättning av tjänster, inplacering i lönegrad, anställning av vikarier m.m. förutsätts ske inom ramen för budgeten. Försöksverksamheten omfattar, när det gäller regionåklagarmyndigheterna, lönemedlen för såväl personal vid den regio-

nala myndigheten som underlydande lokala myndigheter. Budgeten är anpassad till antalet fasta tjänster men har även försetts med vissa s.k. förstärkningsmedel. Avsikten med försöksverksamheten har varit att vänja redovisningsmyndigheterna vid en större ekonomisk frihet. Dispositionsrätten till de medel som "skuggbudgeten" har omfattat har emellertid inte delegerats till de regionala myndigheterna varför styrningen i praktiken har legat kvar hos riksåklagaren. På grund av vissa problem vid övergång till ett annat redovisningssystem har försöksverksamheten tillfälligt upphört.

4.7 Kommitténs överväganden

4.7.1 Svagheter i den nuvarande strukturen

Den administrativa strukturen inom åklagarväsendet speglar det synsätt som rådde beträffande de lokala åklagarmyndigheterna vid förstatligandet år 1965. De lokala myndigheterna fick då en relativt osjälvständig roll i olika hänseenden. I motsats till vad som är fallet när det gäller åklagarverksamheten, där uppgifter successivt har decentraliserats, har knappast några förändringar skett i fråga om fördelningen av administrativa uppgifter mellan regional och lokal nivå. Det är mot den bakgrunden enligt kommitténs mening naturligt att överväga om de lokala myndigheterna bör ges en förändrad roll på det administrativa området.

De administrativa ärenden som en lokal åklagarmyndighet har att besluta i är få (här bortses från rena arbetsledningsfrågor). De lokala myndigheterna engageras ändå i många ärenden, framför allt i de personaladministrativa ärendena, genom att de tar fram underlaget för den överordnade myndighetens bearbetning och ställningstagande. Det gäller t.ex. personalredovisning, lönerapportering och ledighetsbeslut.

Initativet till ett administrativt beslut som rör en enskild befattningshavare vid en lokal myndighet kommer ofta från den anställde själv. De vanligast förekommande ärendena är beslut om ledighet/vikariat. Tillsättningsärenden initieras oftast från central eller regional nivå. Frågor som berör hela den lokala myndigheten, t.ex. frågor om byte av lokaler, eller frågor som berör även andra myndigheter inom regionen, såsom uttagning till central utbildning, förläggning av beredskapstjänstgöring och liknande tas också normalt upp av den överordnade myndigheten.

De nuvarande rutinerna inom åklagarväsendet är uppbyggda så att i i princip all rapportering från en lokal myndighet, som skall bilda underlag för inrapportering i de centrala datasystemen, sker via regionåklagarmyndigheten till riksåklagaren. I fråga om personalredovisningen innebär det att, även när ett beslut om t.ex. ledighet får fattas på lokal nivå, beslutsunderlaget sänds in till regionåklagarmyndigheten för kontroll, komplettering med framför allt koduppgifter för SLÖR-systemet och vidaresändning till riksåklagarens kansli, där en ny kontroll och förberedelse för ADB-bearbetningen görs. För-

hållandet är likartat när det gäller övrig rapportering som har betydelse för löneuträkningen. All rapportering om lönetillägg och liknande sker, såvitt gäller anställda på en lokal åklagarmyndighet, från den enskilda befattningshavaren till den lokala myndigheten, som bestyrker uppgifterna. Därefter sänds uppgifterna över till den regionala myndigheten för kontroll och komplettering med några få uppgifter, framför allt löneartskoder. I riksåklagarens kansli sker sedan den faktiska bearbetningen av uppgifterna genom att underlaget för löneuträkningen färdigställs.

Även andra administrativa frågor hanteras på motsvarande sätt, dvs. uppgifter från en lokal myndighet sänds via regionåklagarmyndigheten till riksåklagarens kansli, oavsett om den regionala eller den lokala myndigheten tar någon saklig befattning med uppgifterna i fråga. Exempel på detta är t.ex. olika former av statistik.

De administrativa rutinerna för rapportering av uppgifter leder, som de nu är utformade, alltså i många avseenden till ett omfattande dubbelarbete. Samma blanketter och samma uppgifter förs i vissa fall på såväl lokal som regional och central nivå, trots att uppgifterna i sig bara behövs hos den myndighet som slutligt handlägger rapporteringen till SLÖR-systemet, dvs riksåklagaren. De s.k. tjänstgöringskorten med uppgifter om bl.a. ledigheter och vikariat är, som har framgått av det föregående, exempel på detta. På central nivå har man från och med år 1986 slutat att föra tjänstgöringskort.

Ytterligare invändningar som kan göras mot den nuvarande strukturen är att rutinerna är onödigt tungrodda. En chef för en lokal myndighet har t.ex. i princip rätt att besluta om sjukfrånvaro för all personal vid myndigheten. Däremot svarar regionåklagarmyndigheten för den sjukrapportering som alltjämt görs direkt till försäkringskassan. Det innebär att ett sjukdomsfall kräver verksamhet såväl från den lokala myndigheten som regionåklagarmyndigheten.

De blankettrutiner som i dag finns leder också till att administrationen blir tungarbetad. Så förutsätter t.ex. ledighetsbeslut nästan undantagslöst en omfattande blankettrutin. Det förekommer vidare att uppgifter måste föras över mellan olika blanketter. Det blir då lätt felföringar och vidare krävs det en kontroll av att de överförda uppgifterna är riktiga.

I dag inriktas en betydande del av verksamheten i riksåklagarens kansli på kontroll av de underlydande myndigheterna uppgiftslämnande och beslut. Den långsiktiga planeringen och den nödvändiga översynen av olika rutiner får ofta stå tillbaka för rena kontrollfunktioner. Rutinbetonade beslut, t.ex. i ledighetsärenden, belastar också centralmyndigheten.

Frånvaron av samlad information om hur framför allt de personaladministrativa frågorna skall hanteras inom åklagarväsendet utgör en nackdel. Den enda personalhandbok som förekommer (Handbok i personal-

administrativt informationssystem, HPAI-Å) tar uteslutande sikte på blankettrutinerna i SLÖR-systemet. Den tillkom år 1970 och har därefter reviderats med anledning av förändringar i blankettsystemet (senaste ändringen år 1981). Vissa föreskrifter finns intagna i handboken, andra finns i cirkulär från riksåklagaren och åter andra i olika rundskrivelser från riksåklagaren. Det är sett mot den bakgrunden svårt att tränga in i hur de administrativa frågorna skall hanteras. Detta bidrar sannolikt till att riksåklagarens kansli belastas med förfrågningar från de underlydande myndigheterna. Man riskerar också att vissa föreskrifter och rutiner inte följs helt enkelt därför att nya medarbetare inte känner till att de existerar.

En nackdel med den nuvarande administrativa strukturen är också att besluten i olika frågor ligger förhållandevis långt ifrån de människor som berörs. Om en ledighet inte kan beviljas på den lokala myndigheten får den som har begärt ledigheten avvakta tiden för att behandla ledighetsansökan på den egna myndigheten, tiden för att postbefordra ansökan och handläggningstiden på den regionala myndigheten. I åtskilliga fall leder det till att ledigheten redan är uttagen innan den formellt har beviljats. Beslutsgången uppfattas då lätt som onödigt byråkratisk. Eventuella kompletteringar och korrigeringar av uppgifter blir också svårare att hantera ju längre från den enskilde som beslutet ligger.

Även sett ur en lokal myndighets synpunkt innebär den nuvarande ordningen nackdelar. Beslut och kontakter med framför allt regionåklagarmyndigheten måste tas i till synes självklara ärenden, vilket leder till att handläggningen fördröjs. Centralmyndighetens och regionåklagarmyndighetens beslutanderätt upplevs inte sällan som inskränkningar i den lokala myndighetens egna angelägenheter. Särskilt mot bakgrund av den utveckling som har skett under senare år vad beträffar åklagaruppgifterna framstår de lokala myndigheternas osjälvständighet i administrativt hänseende som alldeles särskilt påtaglig. Andra lokala myndigheter som en åklagarmyndighet normalt samarbetar med, främst polisen och domstolarna, har en betydligt större frihet när det gäller administrativa frågor.

4.7.2 Utgångspunkter för en förändring

Kommittén har vid sina överväganden om administrationen utgått från bl.a. följande huvudpunkter.

- Administrativa beslut skall inte ligga på en högre nivå än som är sakligt motiverad, vilket bl.a. innebär

- att besluten skall ligga så nära de berörda som möjligt,

- att centralstyrning i detaljfrågor bör undvikas och

- att man bör undvika rutiner som blandar in myndigheter som inte skall ta någon saklig befattning med frågan.

- En ökad satsning bör ske på information om hur de administrativa frågorna skall hanteras.

Kommittén anser inte att åklagarväsendets särskilda struktur motiverar några större avsteg från den numera inom statsförvaltningen gängse principen att myndigheterna skall ha så stor självständighet som möjligt. Det finns i huvudsak två faktorer som skiljer åklagarväsendet från andra jämförbara områden. Det ena är att de processuella uppgifterna och rättegångsbalkens regelsystem utgår från begreppet åklagare och inte från myndigheten som sådan. Detta innebär emellertid inte att man behöver, annat än på enstaka punkter, ta särskilda hänsyn när det gäller att bygga upp den administrativa strukturen. Det andra som skiljer åklagarväsendet från en del andra verksamhetsområden är att myndigheterna varierar mycket i storlek. Flertalet myndigheter inom åklagarväsendet sysselsätter bara ett fåtal personer. Den regionala omorganisationen nyligen har inneburit att de regionala myndigheterna i de flesta fall har blivit större. Kommittén behandlar i avsnitt 9 ingående frågan om de lokala myndigheternas storlek och hänvisar i den delen till vad som sägs där. Kommittén anser inte att det förhållandet att vissa myndigheter är små i princip behöver innebära att man väljer administrativa särlösningar. Små myndigheter med egen administration förekommer inom andra verksamhetsområden.

Enligt kommitténs mening bör man, med hänsyn tagen till de särskilda förutsättningar som i vissa fall gäller för åklagarverksamheten, sträva efter att förenkla rutiner och beslutsstrukturer. En grundläggande målsättning bör vara att så långt möjligt låta varje myndighet ansvara för sin egen administration. I förhållande till nuläget innebär det att framför allt de lokala myndigheterna ges en betydligt självständigare roll. Samtidigt innebär det att man fullt ut genomför den omstrukturering av regionåklagarmyndigheterna, som riksdagen nyligen har godkänt riktlinjerna för, till myndigheter som i första hand sysslar med åklagarverksamhet.

När det gäller frågan hur man generellt bör dela upp administrationen mellan central, regional och lokal nivå inom åklagarväsendet vill kommittén framhålla följande.

På central nivå bör främst ligga sådana administrativa uppgifter som med nödvändighet förutsätter en central handläggning och som förutsätter ett hänsynstagande till hela åklagarväsendets behov.

Administrationen på regional nivå bör i första hand avse den egna myndigheten och dess personal. Ett fåtal administrativa uppgifter som rör de lokala myndigheternas verksamhet bör emellertid finnas kvar på regional nivå. Det bör vara fallet med dels vissa frågor som hänför sig till resursfördelningen inom regionen, dels några frågor som har samband med tjänstetillsättningar.

Tyngdpunkten när det gäller den administration som berör en lokal myndighet bör ligga lokalt. Beslut om bl.a. ledigheter och tillsättning

av administrativ personal bör i huvudsak fattas lokalt. De lokala myndigheterna bör vidare få en ökad ekonomisk frihet. De nuvarande rapporteringsrutinerna bör i stor utsträckning kunna ersättas med en direktrapportering från en lokal myndighet till riksåklagaren.

Med de utgångspunkter för en ändrad beslutsstruktur m.m. som kommittén här har förordat övergår kommittén nu till att behandla enskilda frågor som rör administrationen. I avsnitt 6 behandlar kommittén möjligheterna att delegera administrativa ärenden till kanslipersonal. Kommittén förordar där att man ger chefen för en myndighet möjlighet att i princip delegera alla administrativa ärenden som inte är av det slaget att de bör avgöras av chefen.

4.7.3 Förslag till förändringar beträffande personaladministrationen m.m.

4.7.3.1 Arbetsordningar m.m.

Vid en genomgång av arbetsordningarna för samtliga åklagarmyndigheter har kommittén funnit att de egentligen bara skiljer sig från varandra på en punkt, nämligen hur målen fördelas mellan åklagarna. I vissa distrikt sker en matematisk fördelning av alla mål, i andra fördelas några måltyper t.ex. bötesmål bara på vissa åklagare, i åter andra distrikt sker lottningen helt efter geografiska grunder. Olika kombinationer av de nu nämnda alternativen förekommer också. Med tanke på den anpassning som krävs till de lokala förhållandena kommer de beskrivna skillnaderna att finnas också i fortsättningen. Även i övrigt är enligt kommitténs mening den lokala myndigheten bäst skickad att avgöra frågor om hur den skall bedriva sin verksamhet.

Av grundläggande vikt för framför allt de lokala åklagarmyndigheternas självständighet är alltså enligt kommitténs uppfattning att de själva kan, inom de ramar som åklagarinstruktionen och andra författningar anger, bestämma om sina egna arbetsformer. I dag utfärdar riksåklagaren arbetsordningar för alla underlydande myndigheter. Enligt kommitténs mening saknas behov av sådan centralstyrning på detta område. Som centralmyndighet kan riksåklagaren emellertid utfärda allmänna råd om hur en normalarbetsordning bör vara uppbyggd, dvs. om den formella utformningen av arbetsordningen.

Med hänsyn till att åklagarnas arbetsfördelning kan ha betydelse för såväl polismyndigheten som domstolen är det, som kommittén ser på saken, naturligt att någon form av samråd med vederbörande lokala myndigheter sker innan en arbetsordning utfärdas. Kommittén återkommer till den frågan i avsnitt 8.6.2. Något samråd förekommer knappast i dag eftersom riksåklagaren utfärdar arbetsordningar. Kommittén ser ett sådant samråd som ett välkommet inslag i ansträngningarna att förbättra det lokala samarbetet mellan myndigheterna.

Allmänna verksstadgan (1965:600) är bara i begränsad utsträckning tillämplig på myndigheterna på regional och lokal nivå inom åklagar-

väsendet. De befogenheter som enligt verksstadgan myndigheterna har utövas enligt 1 § åklagarinstruktionen av riksåklagaren. Riksåklagaren har rätt att delegera sådana befogenheter till en tjänsteman vid en regionåklagarmyndighet eller en lokal åklagarmyndighet. De befogenheter som avses är bl.a. sådana som berör arbetstidens förläggning och liknande. Kommittén anser att det synsätt som präglar åklagarinstruktionens bestämmelser i detta hänseende är föråldrat. Något behov av en centralstyrning i frågor av denna karaktär finns inte. I linje med utredningens tidigare resonemang om de lokala myndigheternas självständighet bör befogenheter enligt verksstadgan utövas av chefen för resp. myndighet, om inte riksåklagaren för någon särskild fråga bestämmer annat.

De förslag som nu har redovisats leder knappast till något egentligt merarbete för de lokala myndigheterna. Arbetsordningarna ändras inte så ofta. Befogenheterna enligt verksstadgan torde i många fall redan i dag i praktiken utövas av chefen för en myndighet. En effekt av förslagen blir emellertid att en handläggare i riksåklagarens kansli avlastas vissa arbetsuppgifter.

4.7.3.2 Föreskrifter m.m.

På det administrativa området förekommer, i likhet med vad som gäller för riksåklagarens övriga verksamhetsområden, relativt få föreskrifter. Däremot finns det en mängd skrivelser som närmast har karaktären av allmänna råd och annan ostrukturerad information. Personalen inom åklagarväsendet är i stor utsträckning hänvisad till att själv söka sin information om hur administrativa frågor skall lösas i avtal, författningar, cirkulär från SAV m.m.

I likhet med vad som har förordats när det gäller övriga verksamhetsgrenar inom riksåklagarens kansli (se prop. 1984/85:100, bil 4 s 57 f) bör riksåklagaren enligt kommitténs mening öka sina insatser när det gäller information om hur de administrativa ärendena skall handläggas. En ökad information behöver enligt kommitténs mening inte innebära en ökning av förekomsten av föreskrifter och allmänna råd. Den bör i stället inriktas på att skapa sådana allmänna informationskällor som alla myndigheter bör ha tillgång till. År 1983 framhöll RÅ-utredningen i samband med översynen av riksåklagarens kansli att det är en angelägen uppgift för riksåklagaren att sammanställa en personalhandbok. Kommittén delar denna uppfattning och ser det som den mest angelägna satsningen när det gäller att förbättra informationen. Skulle de förslag genomföras som kommittén lägger fram i det följande kan man säga att behovet av detta slags informationskälla ytterligare accentueras.

Det är uppenbart att förslagen i detta avsnitt temporärt innebär en ökad belastning på den administrativa sidan i riksåklagarens kansli. Ur ett något längre perspektiv bör emellertid ökade informationsinsatser i stället kunna medföra lättnader även för handläggningen i riksåklagarens kansli genom enklare rutiner, färre kontrollåtgärder och ett minskat behov av rådgivning.

4.7.3.3 Utbildningsfrågor

Åklagarväsendet utgör en smal sektor inom rättsväsendet med arbetsuppgifter som i stor utsträckning skiljer sig även från uppgifterna inom närliggande områden. Det ligger därför i sakens natur att den inomverksutbildning som bedrivs är specialiserad och att man inom åklagarväsendet bara i begränsad utsträckning kan dra nytta av den betydligt mer omfattande utbildning som finns inom andra verksamhetsområden.

Mot bakgrund av riksåklagarens uppgifter som högste åklagare, bl.a. hans ansvar för en enhetlig rättstillämpning och hans roll som allmän åklagare i högsta domstolen, ser kommittén det som naturligt att ansvaret för utbildningen inom åklagarväsendet också i fortsättningen ligger centralt. Ansvaret för den praktiska utbildningen av åklagaraspiranter och assistentåklagare förutsätts även i fortsättningen ligga på regional nivå.

Kommittén anser emellertid att man kan göra en del för att öka inflytandet lokalt och regionalt över utbildningsinsatserna.

Varje regional och lokal myndighet bör ha ett ansvar för att personalen har en lämplig utbildning för sina arbetsuppgifter. I detta ligger bl.a. att se till att kanslipersonalen har en god utbildning och att, om förutsättningar i övrigt föreligger, man utnyttjar denna personalkategori för att lasta av åklagarpersonalen administrativa uppgifter.

I fråga om uttagning av kursdeltagare bör vissa förändringar kunna göras. De förslag kommittén lämnar i det följande tar inte sikte på utbildningen av åklagaraspiranter och assistentåklagare och inte heller på sådan utbildning som statsmakterna anslår särskilda medel för, t.ex. den företagsekonomiska utbildningen.

F.n. sker den faktiska uttagningen av kursdeltagare i riksåklagarens kansli. Det vanliga är emellertid att regionerna resp. storstadsdistrikten tilldelas ett visst antal platser. Hittills har man i stort sett beräknat en plats per län, oavsett storlek, och en eller flera platser till storstadsdistrikten. Med utgångspunkt från antalet platser lämnar regionerna resp. storstadsdistrikten förslag om vem som bör få genomgå utbildningen i fråga. Förslagen godtas normalt av riksåklagaren. Skulle den föreslagna personen få förhinder sker som regel en ny kontakt med regionen eller storstadsdistriktet och ett nytt förslag tas fram.

Uppgifter om planerad utbildning bör, enligt kommitténs mening, i fortsättningen tillställas varje myndighet. Det kan ske i form av t.ex. en utbildningskatalog. Uttagningen av kursdeltagare bör liksom nu göras centralt för att tillgodose behovet av utbildning inom olika delar av landet. Det kan däremot finnas skäl att gå ifrån den matematiska fördelning av utbildningsplatser som man nu oftast använder sig av. I stället bör man låta behovet av och önskemålen om utbildning vara styrande. Det är enligt kommitténs mening viktigt att både myn-

digheterna och den enskilde tjänstemannen upplever att utbildningen är anpassad till deras behov. Anmälan om önskemål att delta i annan inomverksutbildning än den som avser obligatorisk utbildning för åklagaraspiranter/assistentåklagare bör i fortsättningen göras direkt av den enskilde tjänstemannen till riksåklagarens kansli. Till anmälan bör fogas yttrande från chefen för den lokala myndigheten för att t.ex. få belyst om man lokalt har behov av ytterligare utbildning, om myndigheten har möjlighet att klara av frånvaron etc. Det ligger i sakens natur att riksåklagaren ibland kan behöva inhämta synpunkter från regionåklagarmyndigheten om hur man inom regionen prioriterar utbildningsbehovet och de anmälda personerna. Genom att ange till vilken grupp av personal som kursen vänder sig (t.ex. chefsåklagare, assistentåklagare, distriktsåklagare som handlägger militärmål eller kanslipersonal som berörs av det s.k. Handenprojektet) bör man även med ett ansökningssystem kunna hålla arbetet med att ta ut kursdeltagare inom rimliga gränser.

Kommittén ser förslaget i denna del som en möjlighet för de lokala och regionala myndigheterna att påverka inriktningen på och utbudet av utbildning. Det ligger i sakens natur att riksåklagaren, för att undvika felsatsningar i utbildningen, i god tid bör försöka utröna intresset för olika utbildningsinsatser. Ett litet antal sökande till en utbildning skulle kunna tyda på att riksåklagaren missbedömt behovet av utbildningen i fråga. Ett stort antal sökande kan innebära att man bör överväga att gå ut med någon bredare form av information. En koncentration av sökande till en viss del av landet bör kunna föranleda överväganden om kursen kan förläggas dit.

Förslaget kommer sannolikt att medföra någon ökning av arbetsbelastningen i riksåklagarens kansli. Eftersom bara vissa delar av utbildningen berörs, bör ökningen vara ganska marginell; mellan fem och tio kurser per år berörs av förslaget.

4.7.3.4 Tillsättning av tjänster m.m.

Riksåklagaren tillsätter idag samtliga åklagartjänster, utom sådana som tillsätts av regeringen. Beredningen av ett tillsättningsärende sker i sin helhet i riksåklagarens kansli. Där förs den s.k. tjänsteårsberäkningen. Meritsammandrag över sökandena upprättas också centralt. Överåklagaren engageras i tillsättningsärendena genom att han utfärdar vitsord för honom underställd åklagarpersonal. Han avger vidare förord på alla åklagartjänster inom regionen. När det gäller andra åklagartjänster än tjänsten som chef för en lokal myndighet skall yttrande inhämtas från chefsåklagaren.

Kommittén anser att beslut i tjänstetillsättningsärenden liksom nu bör fattas av riksåklagaren när det gäller åklagartjänster. I förhållande till andra jämförbara yrkeskategorier, t.ex. polis- och exekutionsväsendet, har man redan med dagens system inom åklagarväsendet en mera decentraliserad handläggning för tillsättning av chefstjänsterna på lokal nivå. Inom polis- resp. exekutionsväsendet tillsätts nämligen

sådana tjänster av regeringen, medan motsvarande tjänster inom åklagarväsendet tillsätts av riksåklagaren, med undantag för tjänsterna i storstadsdistrikten. Kommittén anser att riksåklagaren är bäst skickad att göra de avvägningar som kan uppkomma vid tillsättning av åklagartjänster. Något skäl att särbehandla vissa kategorier av åklagartjänster föreligger inte. Det rör sig totalt om ca 450 tjänster i hela landet.

När det gäller antagning av åklagaraspiranter kan man diskutera om det finns möjligheter att lägga ner antagningsbesluten. Åtskilliga faktorer talar emellertid för att man behåller det nuvarande systemet med en central antagning. Rekryteringsbehovet, tillgången på medel och utbildningsresurserna är vad som främst avgör när och i vilken omfattning aspiranter skall antas till åklagarbanan. Dessa bedömningar ankommer på riksåklagaren, om inte regeringen genom särskilda beslut har beslutat om en begränsning av antagningen av aspiranter. Mot den bakgrunden och då åklagarväsendet numera har ett förhållandevis stort antal sökande till varje aspirantplats har ett centralt antagningssystem påtagliga fördelar. Varje sökande bedöms då i konkurrens med andra från hela landet. För sökanden är det enklare att bara behöva diskutera sin ansökan med en myndighet men samtidigt kunna komma i fråga för flera tjänster. Inte minst det förhållandet att andra jämförliga yrkeskarriärer, polischefsbanan och kronofogdebanan, också har en central antagning talar för att behålla det nuvarande systemet. Liksom nu bör riksåklagaren vidare svara för antagning av assistentåklagare efter fullgjord provtjänstgöring.

I fråga om tillsättning av andra tjänster än åklagartjänster, dvs. tjänster för administrativ personal och lokalvårdare, anser kommittén emellertid att man bör kunna decentralisera besluten från regional till lokal nivå. Redan nu förekommer det på sina håll att lokala myndigheter deltar i förberedelsearbetet inför t.ex. en nyanställning genom att hålla anställningsintervjuer eller att ta referenser. På andra håll sköter den regionala myndigheten sådana frågor. Dagens lokala inflytande över tillsättningsfrågor inskränker sig till att chefsåklagaren har en rätt att yttra sig innan överåklagaren tillsätter en tjänst. Det ligger enligt kommitténs mening i linje med de lokala myndigheternas nya självständiga roll att de bör besluta om tillsättning av annan personal än åklagare. Frågan har också ett samband med vilken ekonomisk frihet som de lokala myndigheterna skall ha. Kommittén återkommer till detta i ett senare avsnitt.

Det skäl som skulle ha kunnat tala emot att lägga ner vissa tillsättningsbeslut på lokal nivå är att många frågor, varav en del är tekniskt besvärliga, måste lösas i samband med att en person anställs. Det kan gälla t.ex. anställningsform, anställningens varaktighet och löneinplacering. I det sammanhanget vill kommittén framhålla att personalrörligheten inom åklagarväsendet är mycket låg. Antalet ärenden som kan förväntas beröra en lokal myndighet blir därför litet. Handläggningen av tillsättningsärenden är emellertid, som redan har antytts inte helt okomplicerad. En förutsättning för att en sådan förändring skall kunna genomföras utan att man riskerar att få en för-

sämrad kvalitet i handläggningen är bl.a. en förbättrad information, i första hand genom en instruktiv handbok. Kommittén anser däremot att det, annat än möjligen när det gäller de allra största myndigheterna, knappast lönar sig med en årligen återkommande utbildning och fortbildning av personalen i dessa frågor. Kunskaper som sällan eller aldrig omsätts i praktiken tenderar att falla i glömska.

I konsekvens med vad som har föreslagits i detta avsnitt bör beslut om entledigande av personal som tillsätts lokalt fattas av den lokala myndigheten. Disciplinansvaret för sådan personal bör ligga på chefsåklagaren.

Från den 1 januari 1986 har ändrade regler införts om myndigheternas rätt att inrätta tjänster. Tidigare ankom det i stor utsträckning på regeringen att inrätta såväl högre statliga tjänster som vissa tjänster på mellannivå. De ändrade reglerna innebär att de tjänster som regeringen inrättar har inskränkts till ordinarie tjänster, tjänster som omfattas av chefslöneavtalet eller är avsedda för en myndighetschef, extra ordinarie och extra tjänster i fast lönegrad N 28 eller högre samt extra ordinarie och extra tjänster i rörliga lönegrader där högsta lönegraden i lönefältet är N 28 eller högre.

Det sagda innebär att flertalet tjänster för distriktsåklagare, tjänster för assistentåklagare och åklagaraspiranter samt vissa högre tjänster för administrativ personal i fortsättningen kan inrättas utan att saken behöver prövas av regeringen. Frågan är då om riksåklagaren liksom tidigare bör ha beslutanderätten vid inrättande av tjänster. Beslut om om inrättande av tjänster har ett direkt samband med vilket budgetansvar myndigheterna har. Enligt kommitténs mening bör man ha den grundprincipen att myndigheter som inom en medelsram har en betydande ekonomisk frihet också bör få besluta om inrättande och indragning av tjänster. Med utgångspunkt i de förslag som kommittén lägger fram i avsnitt 4.7.4.1 samt med beaktande av vad som har anförts i avsnitt 4.7.3.4 angående tillsättning av åklagartjänster och antagning av åklagaraspiranter och assistentåklagare gör kommittén följande bedömning.

Riksåklagaren bör inrätta tjänster för distriktsåklagare, utom i de fall detta ankommer på regeringen. Det innebär bl.a. att flertalet tjänster som distriktsåklagare kommer att inrättas av riksåklagaren. Undantagen utgörs främst av chefsåklagartjänsterna samt vissa andra högre tjänster. Riksåklagaren bör vidare inrätta tjänster för assistentåklagare och åklagaraspiranter. Kommittén har övervägt om storstadsdistrikten bör ges rätt att inrätta tjänster för åklagare. Det förhållandet att riksåklagaren även i fortsättningen skall svara för antagningen av aspiranter, för utbildningen av dessa och för antagning av assistentåklagare, vilket innebär att man behåller en central styrning av rekrytering och utbildning av åklagare, talar enligt kommitténs mening mot att låta myndigheter under riksåklagaren få fatta beslut som i väsentlig utsträckning påverkar dessa centrala funktioner. Tjänster för administrativ personal bör storstadsdistrikten däremot

själva få inrätta. Det ligger i linje med den betydande ekonomiska frihet som föreslås för dessa distrikt (jämför avsnitt 4.7.4.1). Riksåklagaren bör inrätta administrativa tjänster vid andra myndigheter än åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt.

4.7.3.5 Ledighetsbeslut

Enligt kommitténs mening bör den allmänna utgångspunkten vara att ledighetsbeslut i största möjliga omfattning skall fattas på den berörda myndigheten.

Kommittén har gått igenom alla ledighetsbeslut som har fattats inom ett helt län under drygt ett och ett halvt år. Det kunde därvid konstateras att ca 80 procent av besluten rörde ledighet för semester eller beredskap. I resterande 20 procent ingick bl.a. ledighet för sjukdom och militärtjänstgöring. Bara en mindre del av alla ledigheter utgjordes alltså av någon annan typ av ledighet än de nu nämnda. Kommittén noterade att det i det aktuella fallet totalt rörde sig om ett tiotal olika typer av ledighet.

När det först gäller fördelningen av uppgifter mellan regional och lokal nivå anser kommittén, i enlighet med vad som tidigare har förordats, att utgångspunkten bör vara att den lokala myndigheten så långt möjligt svarar för sin egen administration. En lokal myndighet bör därför i princip kunna besluta om alla typer av ledighet. Chefsåklagaren bör i princip själv kunna besluta om sin ledighet, med den begränsningen att han först skall samråda med överåklagaren.

Vissa ledighetsbeslut är ofta komplicerade. Det gäller t.ex. ledighet för facklig verksamhet samt för barnsbörd och barntillsyn. Särskilt när det gäller de sistnämnda fallen förekommer olika ledighetsarter som har skilda effekter i lönehänseende. Det är därför av stor betydelse att beslutet blir formellt riktigt.

Det finns skäl som talar för att man skulle behålla de mest komplicerade ledighetsbesluten på regional nivå, framför allt att de nuvarande handläggarna där är vana även vid sådana beslut. De har också fått utbildning på området, något som inte är fallet med personalen på lokal nivå. Det sagda är emellertid enligt kommitténs mening knappast några hållbara argument för att frångå grundprincipen om att beslut om ledighet skall kunna fattas lokalt. Det rör sig ändå bara om ett fåtal ärenden och på de allra flesta andra myndighetsområden fattas sådana beslut på den berörda myndigheten. F.ö. förbereder ju de lokala myndigheterna redan i dag dessa beslut, fyller i vilken ledighetsform som avses, vilken författning som åberopas etc. Det är således inte någon obekant materia det är fråga om.

Kommittén anser att en del av de påstådda svårigheterna med att föra över beslut i ledighetsärenden till lokal nivå hör samman inte bara med att de lokala myndigheterna nu får en mycket begränsad information

i administrativa frågor utan även med att de nuvarande blankettrutinerna inte är utformade så att de underlättar beslutsfattandet.

Man kan emellertid inte bortse från att cheferna för regionåklagarmyndigheterna även i fortsättningen kommer att ha ett övergripande ansvar för fördelningen av personalresurserna inom regionerna och förfoga över bl.a. vikariats- och förstärkningspersonalen. Små lokala myndigheter kan i många fall inte klara av en ledighet utan att personal utifrån tar över arbetsuppgifter. Mot den bakgrunden anser kommittén att det undantaget bör göras från den förordade huvudregeln att, om en ledighet inte kan klaras av inom ramen för befintliga resurser på en lokal myndighet, det bör ankomma på överåklagaren att besluta om ledigheten. Beslut om partiell tjänstebefrielse för åklagare bör också ligga kvar på regional nivå.

Kommittén anser vidare att man bör sträva efter att begränsa riksåklagarens befattning med rutinärenden av typen ledighetsbeslut. En överåklagare bör därför få besluta om sin egen ledighet om det inte behövs någon vikarie från en annan myndighet. Beslut om längre ledigheter för åklagare bör dock ur planeringssynpunkt även fortsättningsvis ligga på centralmyndigheten. Samma synsätt bör anläggas när det gäller partiell tjänstebefrielse för överåklagare. Det bör tilläggas att någon förändring i fråga om regeringens beslutanderätt i vissa fall inte förutsätts ske.

Alla längre ledigheter är emellertid knappast av den arten att de måste handläggas centralt. Beslut om ledighet för barns födelse bör, när det gäller åklagare, ligga på regional nivå. Ledigheter som inte kan klaras av inom ramen för regionala resurser bör emellertid beslutas av riksåklagaren. Kommittén utgår från att det är mycket ovanligt att en region inte kan klara av ledigheter inom ramen för de totala resurserna.

De nuvarande blankettrutinerna vid ledighet/vikariat bör enligt kommitténs mening ses över. Med en annan utformning skulle sannolikt åtskilligt av det kontroll- och kompletteringsarbete som nu utförs i riksåklagarens kansli kunna undvaras. Det kan t.ex. vara lämpligt att införa förtryckta ledighetsarter och löneartskoder, förtryckta ledighetsalternativ, uppgifter om koncentrerad deltidstjänstgöring m.m. Det kan också övervägas om man behöver den nuvarande blankettrutinen vid uttag av semester som överensstämmer med en av myndigheten fastställd semesterplan. Att ett uttag av enstaka semesterdagar fordrar att en blankett i fyra exemplar fylls i kan också ifrågasättas. Inrapportering till SLÖR kan ju ske på annat sätt än genom den nuvarande blanketten. Särskilt mot bakgrund av kommitténs förslag som innebär att de flesta beslut i ledighetsärenden skall kunna fattas på lokal nivå bör olika förenklingar kunna ske som minskar blanketthanteringen.

Även när det gäller ledighetsbesluten skulle givetvis en personalhandbok vara ett utmärkt hjälpmedel.

De förslag som kommittén nu har redovisat minskar, enligt kommitténs

uppfattning, arbetsuppgifterna på såväl regional som lokal nivå, samt i viss utsträckning även i riksåklagarens kansli. Visserligen förs beslutsfunktioner och vissa arbetsmoment ner till den lokala myndigheten men samtidigt minskar beslutstiderna, blanketthanteringen m.m.

4.7.3.6 Personalredovisningen m.m.

Dagens personalredovisning inom åklagarväsendet, är som framgår av avsnitt 4.3, koncentrerad till regional och central nivå.

Riksåklagaren ansvarar bl.a. för alla rutiner när det gäller rapporteringen till SLÖR. Man bör behålla den ordningen även i framtiden.

De lokala myndigheterna har emellertid inte befriats från uppgifter när det gäller personalredovisningen. Tvärtom härrör i de flesta fall underlaget för personalredovisningen från en lokal myndighet. Uppgifter om de anställdas tjänstgöring förs i dag på lokal, regional och central nivå. På en lokal myndighet upprättas som regel de blanketter som sedan bildar underlag för den överordnade myndighetens beslut. Fattas beslutet på en lokal myndighet kontrolleras och kompletteras underlaget av regionåklagarmyndigheten innan det tillställs riksåklagarens kansli för den faktiska bearbetningen inför inrapporteringen till SLÖR-systemet.

Lönerapporteringen omfattar uppgifter om framför allt lönetillägg, vikariatsersättningar, beredskapstillägg, telefonersättning och tjänsteresetillägg. Blanketten som bildar underlag för lönerapporteringen fylls i många fall i av den anställde själv. Uppgifterna kontrolleras på den lokala myndigheten och bestyrks av myndighetens chef. Därefter sänds uppgifterna över till regionåklagarmyndigheten. Regionåklagarmyndighetens uppgift när det gäller lönerapporteringen består i dag i huvudsak av kontroll av de uppgifter som lämnas från en lokal myndighet och ifyllande av olika löneartskoder samt vidaresändning av uppgifterna till riksåklagarens kansli. (Redan i dag är vissa löneartskoder förtryckta på blanketterna.) Kontroll sker i vissa fall uteslutande på lokal nivå, t.ex. kontroll av uppgifter till grund för tjänsteresetillägg mot resedagboken. Underlaget för beredskapstillägg och telefonersättning utarbetas däremot på regionåklagarmyndigheten.

Personalredovisningen och lönerapporteringen är egentligen två sidor av samma sak. Ett ledighetsbeslut får konsekvenser för lönerapporteringen t.ex. genom att avdrag på lönen skall göras eller genom att en vikariatsersättning skall betalas ut. Mot den bakgrunden är det naturligt att välja samma administrativa rutin när det gäller lönerapporteringen som när det gäller personalredovisningen.

Kommittén har redan i avsnitt 4.7.1 något berört olägenheterna med det nuvarande systemet. Detta leder till ett betydande dubbelarbete när det gäller hantering och rapportering av uppgifter som har betydelse för personalredovisningen och löneuträkningen. Det kan inte vara rimligt att uppgifterna förs på alla tre nivåerna när de i praktiken främst

behövs för att ta fram stansunderlaget till SLÖR-systemet. Frågan blir då på vilka nivåer det är oundgängligt att föra uppgifter om de anställdas tjänstgöringsförhållanden. En lokal myndighets arbetsinsatser kan inte undvaras, eftersom själva underlaget för rapporteringen finns där. Inte heller kan bearbetningen i riksåklagarens kansli tas bort mot bakgrund av vad som i det föregående har sagts om inrapportering till SLÖR-systemet. Den regionala myndigheten fungerar däremot i dag främst så att den kontrollerar de uppgifter som rapporteras in samt kompletterar med vissa koduppgifter för datorbearbetningen. Samma kontroll sker därefter på nytt i riksåklagarens kansli. Där kontrolleras varje handling av två olika personer innan den lämnas vidare för stansning av indata till SLÖR.

Man måste också göra en avvägning mellan vilka personalresurser inom åklagarväsendet som skall användas för rena kontrollfunktioner och hur resurserna i övrigt skall utnyttjas. Som tidigare har nämnts har det långsiktiga planeringsarbetet inom riksåklagarens kansli till en del fått stå tillbaka därför att resurserna i stället har använts för bl.a. kontrollfunktioner. Det är enligt kommitténs mening inte rimligt att i varje enskilt ärende lägga ner så stora resurser på ren kontroll som den nuvarande rutinen innebär. Kontrollfunktionen på regional nivå bör helt kunna undvaras. Man bör därför generellt välja den lösningen att en lokal myndighet rapporterar uppgifter som hör samman med personalredovisning och löneuträkning direkt till riksåklagaren i stället för via regionåklagarmyndigheten. Kommittén kan inte finna några skäl som talar mot att uppgiften att vara personalredovisningsmyndighet förs över till lokal nivå. Redan idag finns kunskap och erfarenhet av personalredovisningen där; det är nu närmast en fråga om att också lägga ansvaret på den lägre nivån. Den kontroll som i dag görs i riksåklagarens kansli bör också kunna minskas och ges en annan inriktning. Detta gäller särskilt de rutiner som hör samman med lönerapporteringen.

Regionåklagarmyndigheterna bör givetvis även i fortsättningen svara för den rapportering som rör den egna personalen.

I fråga om blankettrutiner och liknande anser kommittén att det finns ett klart utrymme för förenklingar och att man genom detta kan minska arbetsinsatserna för bl.a. personalredovisningen betydligt på samtliga nivåer inom åklagarväsendet. Generellt vill kommittén förorda att riksåklagaren så snart som möjligt ser över de nuvarande rutinerna för inrapporteringen till SLÖR. Utgångspunkten bör vara att man skall ha enkla rutiner, att man bör välja blanketter som direkt kan användas som indata i SLÖR i så stor utsträckning som möjligt och att kontrollrutinerna bör begränsas.

Även i andra hänseenden bör förenklingar kunna göras när det gäller redovisning av uppgifter. Vissa uppgifter som främst har betydelse för löneuträkningen eller för den centrala personalredovisningen belastar i dag helt i onödan såväl lokala som regionala myndigheter. Kommittén tänker då bl.a. på jämkningsbesked som inte finns med i skatteregistret

vid den tidpunkt i början av året då riksåklagaren tar ut uppgifter. Kvitto på att arbetstagaren själv har betalat in kvarstående skatt är ett annat exempel. Sådana uppgifter saknar helt betydelse för såväl lokal som regional myndighet. Först i samband med att underlaget för löneuträkningen färdigställs i riksåklagarens kansli får uppgiften betydelse i sak. Sådana uppgifter sänds i dag från lokal myndighet till regional myndighet, som i sin tur vidarebefordrar dem till riksåklagarens kansli. Enligt kommitténs mening bör den enskilde arbetstagaren kunna sända in uppgiften direkt till riksåklagarens kansli. Detsamma bör gälla andra uppgifter av liknande slag, t.ex. en begäran om förhöjt skatteavdrag. Eventuellt kan en lämplig missivblankett behöva tas fram.

En uppgift om namn- eller adressändring sänds i dag från den lokala myndigheten till den regionala myndigheten där en blankett fylls i med uppgifterna i fråga. Blanketten vidarebefordras till riksåklagarens kansli där en ny blankett skrivs ut som underlag för stansning. Systemet borde kunna förenklas genom att den anställde själv fyller i en blankett med uppgifterna. Blanketten bör sändas direkt från den lokala myndigheten till riksåklagarens kansli. Den bör vidare kunna användas som indata i SLÖR-systemet.

De förslag som kommittén har lämnat här innebär framför allt att ett ökat ansvar läggs på den lokala myndigheten. Den ökning av själva arbetsuppgifterna det kan bli fråga om är däremot marginell. I de flesta fall är det fråga om arbetsuppgifter som i princip redan i dag förekommer på en lokal myndighet. Förändringen består främst i att de lokala myndigheterna får i uppgift att även fylla i vissa koduppgifter som är avsedda för ADB-bearbetningen.

4.7.3.7 Sjukrapportering

Med nuvarande rutiner för sjukrapportering ankommer det på den lokala myndigheten att bevilja ledighet för sjukdom och se till att den anställde avlämnar en försäkran i samband med sjukdomsfallet, lämnar föreskrivna läkarintyg m.m. Sjukrapporteringen till försäkringskassan ligger däremot på regional nivå. Rapporteringen till försäkringskassan av kortvariga sjukdomsfall har nyligen förenklats. Sjukdomsfall som understiger 14 dagar rapporteras numera via SLÖR-systemet. All korrespondens med försäkringskassan sköts emellertid av regionåklagarmyndigheten. Detta innebär att förändringar i sjukfallet måste rapporteras dit innan uppgiften kan nå försäkringskassan. Likaså skall blanketter, läkarintyg etc sändas in till regionåklagarmyndigheten som vidarebefordrar dem till försäkringskassan. Den redovisade rutinen innebär dels att två myndigheter engageras i vad som i regel förblir en lokal angelägenhet - i vart fall vid korttidsfrånvaro - dels att rapporteringen till försäkringskassan fördröjs.

Enligt kommitténs uppfattning bör sjukrapportering m.m. ske från den lokala myndigheten direkt till försäkringskassan och den övriga handläggningen av sjukfallet också ske på lokal nivå. I fråga om sådan sjuk-

frånvaro som rapporteras via SLÖR-systemet bör en direktrapportering ske från den lokala myndigheten till riksåklagaren. De föreslagna förändringarna leder knappast till något merarbete på de lokala myndigheterna som redan i dag utför arbetet med att hämta in uppgifter och rapportera dem vidare.

4.7.3.8 Delpension

I dag fattar riksåklagaren beslut om delpension när det gäller åklagare. Överåklagaren fattar beslut om delpension när det gäller annan personal på regional eller lokal myndighet. Frågor som rör delpension för åklagarpersonal kan vara svåra att hantera. Eftersom flertalet åklagarmyndigheter är små kan förläggningen av arbetstiden vid delpension skapa problem. En anpassning i förhållande till framför allt tingsrättens arbete kan krävas. Mot den bakgrunden vill kommittén inte generellt förorda att man lägger ner besluten om delpension för åklagare på regional nivå. Däremot bör i åklagarinstruktionen införas en möjlighet för riksåklagaren att delegera sådana beslut om delpension. Kommittén förutser att en möjlighet till delegering främst kan komma till användning när det gäller storstadsdistrikten.

4.7.3.9 Övriga frågor

Till administrationen i vid mening hör även redovisningen av statistik. Från de regionala och lokala myndigheterna inhämtas varje kvartal uppgifter dels om antalet häktade personer under 18 år, dels om antalet åtalsunderlåtelser för brott mot narkotikastrafflagen. Statistiken rapporteras från de lokala myndigheterna till de regionala, som bara vidarebefordrar uppgifterna till riksåklagaren. De regionala myndigheterna bifogar samtidigt sin egen statistik. Den s.k. arbetsstatistiken för åklagarväsendet insamlas kvartalsvis på samma sätt. Någon bearbetning förekommer inte på regional nivå. All statistikbearbetning sker i riksåklagarens kansli (här bortses från den statistik som sköts av SCB).

Ett exemplar av protokollen över beslut om åtalsunderlåtelse med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samlas in särskilt för statistikbearbetning av SCB. Protokollen sänds in av de lokala myndigheterna halvårsvis till den regionala myndigheten, som tillsammans med egna protokoll vidarebefordrar dem till riksåklagarens kansli.

Den rutin som i dag tillämpas när det gäller statistikrapportering innebär enligt kommitténs mening ett onödigt merarbete. Den myndighet som står för statistikunderlaget bör i fortsättningen sända in sina uppgifter direkt till riksåklagarens kansli. Finns det ett behov för regionåklagarmyndigheterna att ta del av statistikunderlaget bör det kunna ske genom att en kopia sänds dit.

Kommittén anser inte att förslagen kommer att leda till något egentligt merarbete i riksåklagarens kansli. Kontroll och komplettering av

uppgifterna sker ju redan i dag i riksåklagarens kansli. Däremot måste statistikuppgifterna insorteras länsvis.

4.7.4 Förslag till förändringar beträffande ekonomiadministrationen

4.7.4.1 Ökad ekonomisk frihet för lokala och regionala myndigheter

Det har under senare år varit en strävan i statsförvaltningen att ge myndigheterna en ökad ekonomisk frihet. Ett exempel på detta är införandet av förvaltningskostnadsanslag som ger myndigheterna stora friheter att inom en given ram använda tilldelade medel på det sätt som är mest lämpat för verksamheten. Vissa poster inom ett förvaltningskostnadsanslag brukar emellertid normalt spärras. I första hand gäller det lönekostnaderna vilka högstsätts. Vissa andra begränsningar kan också förekomma.

Det är uppenbart att en rad arbetsuppgifter inom ekonomiadministrationen som nu ligger på riksåklagarens kansli också fortsättningsvis måste ligga kvar där. Kommittén tänker då främst på sådana uppgifter som att ansvara för bokföring och redovisning. Även i fråga om ekonomiadministrationen bör emellertid enligt kommitténs mening vissa uppgifter kunna decentraliseras.

På det ekonomiska området har nyligen införts en ny ordning för de lokala polismyndigheterna. Den nya ordningen innebär bl.a. att de lokala polisorganen har en ökad ekonomisk frihet. De ges en s.k. medelsram inom vilken myndigheten svarar för sin verksamhet. I ramen ingår bl.a. den administrativa personalens löner, medel för inköp av inventarier och utrustning som kan köpas mot avropsavtal, medel för vissa förhyrningar m.m. Rikspolisstyrelsen fördelar liksom tidigare de medel som ställs till polisväsendets förfogande till den regionala och lokala polisorganisationen. Fördelningen sker efter schablonmässiga grunder. Det ankommer därefter på de lokala myndigheterna att sköta förvaltningningen av de medel som har tilldelats dem. Rikspolisstyrelsen har dock liksom tidigare hand om bokföring och utbetalning av medlen. Rikspolisstyrelsen har även kvar vissa andra uppgifter när det gäller ekonomiadministrationen; bl.a. disponerar rikspolisstyrelsen medel för viss central anskaffning. Polisberedningen har nyligen i betänkandet (SOU 1985:62) Inriktningen av polisverksamheten föreslagit att man ytterligare utvidgar polismyndigheternas ekonomiska frihet genom att låta även bl.a. lönemedlen för polispersonal ingå i den ekonomiska ramen.

Huvuddelen av anslagen till den regionala och lokala åklagarorganisationen finns på ett förvaltningskostnadsanslag. Riksåklagaren förfogar över medlen. Riksåklagaren har delegerat rätten att disponera över medlen i fråga om ca 4,5 milj. kr. av de 248,6 milj. kr som 1984/85 års budget för den regionala och lokala organisationen totalt omsluter.

Även RÅ-utredningen tog upp frågan om delegering av medel till redo-

visningsmyndigheterna. Utredningen framhöll följande i sitt betänkande.

> Medel för löner bör inte delegeras till redovisningsmyndigheterna. Det skulle innebära att dessa myndigheter fick ett eget budgetansvar vad gäller personal. Myndigheternas personal består till stor del av tjänster för åklagare. Det kan aldrig bli aktuellt att en åklagarmyndighet själv bestämmer sin personalplan vad gäller antalet åklagare. Möjligen kan man tänka sig att åklagarmyndigheten i Stockholm som är den största kan åta sig att ta ansvaret för personalplanen vad gäller anställda i kontorskarriären. Det finns emellertid inte någon anledning att överväga en ändring mot nuläget. RÅ bör som centralmyndighet för en organisation som är förhållandevis begränsad ha det totala ansvaret för personalplanerna för alla myndigheterna utöver de tjänster som regeringen inrättar. I konsekvens med vad som nu har sagts bör ansvaret för lönemedlen inte delegeras.

Den försöksverksamhet som har redovisats i avsnitt 4.6 avsåg lönekostnader för administrativ personal, totalt 67,1 milj. kr under budgetåret 1984/85. Riksåklagaren har emellertid inte delegerat dispositionsrätten till medlen till de regionala myndigheterna under den tid som försöksverksamheten har pågått.

Kommittén anser att man måste gå ifrån den nuvarande starka centralstyrningen när det gäller ekonomin. Man bör då främst överväga hur de regionala och lokala myndigheterna skall kunna få ett ökat ekonomiskt inflytande över sin egen verksamhet. Den tekniska lösning som man bör välja bör vara att, i likhet med vad som nyligen har införts inom polisväsendet, i största möjliga utsträckning ge de regionala och lokala myndigheterna en frihet inom de ramar som förvaltningskostnadsanslaget ger. Ett ökat ekonomisk ansvar på regional och lokal nivå inom åklagarväsendet bör enligt kommitténs mening leda till en bättre användning av resurserna generellt sett.

Riksåklagaren bör alltså enligt kommitténs mening inom ramen för det nuvarande systemet delegera dispositionsrätten till medlen i väsentligt ökad utsträckning på det sätt som anges i det följande. Riksåklagaren bör fördela medlen på myndigheterna. Fördelningen bör ske efter schablonmässiga grunder som i huvudsak bygger på myndigheternas storlek, framför allt antalet tjänster. Det ligger i sakens natur att riksåklagaren måste behålla en viss andel av medlen för oförutsedda behov. Åklagarverksamheten styrs nämligen i hög grad av faktorer som myndigheterna inte själva kan påverka. Samtidigt saknas praktiska instrument för att mäta resursbehov och effektivitet inom åklagarverksamheten. Detta får betydelse främst när det gäller de mindre myndigheterna. Storstadsdistrikten däremot har en sådan storlek och därmed sammanhängande flexibilitet att de utan vidare bör kunna ges ett vidsträckt ansvar för den egna ekonomin.

Storstadsdistrikten bör, som kommittén ser det, få en kostnadsram för hela sin verksamhet, inkluderande bl.a. lönemedel för åklagare och

administrativ personal samt medel för lokalkostnader. De får därmed full frihet att inom ramen för sina medel planera verksamheten. Vissa spärrar för myndigheterna kommer dock även i fortsättningen att finnas. För lönemedel finns, som tidigare har nämnts, vissa spärrar. Vidare kommer riksåklagaren att besluta om inrättande av åklagartjänster, utom i de fall det ankommer på regeringen (jfr avsnitt 4.7.3.4). I den mån en myndighet inte har alla tjänster, som ryms inom de medel som får användas för ändamålet, besatta får myndigheten emellertid frihet att använda de medel som blir över för andra ändamål som man finner angelägna, t.ex. inköp av teknisk utrustning. Även när det gäller sistnämnda område finns det emellertid vissa generella begränsningar för myndigheterna inom statsförvaltningen. Inom såväl polisväsendet som domstolsväsendet finns redan i dag en betydande frihet för myndigheterna i de tre storstäderna som ungefär motsvarar vad som nu föreslås för storstadsdistrikten.

En annan konsekvens av den ökade ekonomiska frihet som föreslås när det gäller storstadsdistrikten bör vara att lokala förhandlingar enligt L-ATF delegeras till dessa myndigheter.

Övriga lokala myndigheter bör få dispositionsrätt över expensmedel och medel för löner till den administrativa personalen. Riksåklagaren bör liksom nu disponera över medlen för löner till åklagarpersonal, som ju även i fortsättningen kommer att tillsättas av riksåklagaren, samt medel för lokalkostnader m.m. I förhållande till nuläget får de lokala myndigheterna en ökad ekonomisk frihet. De får framför allt en möjlighet att utnyttja eventuellt överblivna lönemedel för andra ändamål och att göra en avvägning mellan olika resursbehov.

Särskilt när det gäller de mindre myndigheterna kan emellertid problem uppstå i form av oväntade personalkostnader t.ex. vid längre sjukledigheter och liknande eller vid tillfälliga arbetsanhopningar. Man bör därför hos riksåklagaren behålla medel för förstärkningsändamål. Att lägga ut även sådana medel lokalt skulle innebära att de summor som kan avsättas för varje enskild myndighet är alltför små för att täcka de särskilda behov som nu diskuteras.

Regionåklagarmyndigheterna bör, som kommittén ser det, inte ges en lika omfattande ekonomisk ram som storstadsmyndigheterna. Regionåklagarmyndigheterna bör få dispositionsrätten över medel för löner till den administrativa personalen på den egna myndigheten samt expensmedel.

Jämför man med polisväsendet kommer även med kommitténs förslag de lokala myndigheterna inom åklagarväsendet att ha en mer begränsad ekonomisk frihet. Varje polisdistrikt har en medelsram inom vilken myndigheten själv kan bestämma. Den ramen omfattar bl.a. löner till administrativ personal, kostnader för utbildning, expenser m.m. På domstolssidan finns också i dag en större ekonomisk frihet än vad som är fallet inom åklagarväsendet. Förutom de tre största tingsrätterna har överrätterna och de största länsrätterna en stor ekonomisk frihet

som liknar den som nu föreslås för storstadsdistrikten. Övriga tingsrätter disponerar expensmedel och i fråga om lönemedel medel som motsvarar en personalplan som har fastställts av domstolsverket samt vissa förstärkningsmedel för vikariat m.m.

En viktig sak i sammanhanget är att inte riksåklagarens delegering av dispositionsrätten till medlen samtidigt kombineras med inskränkningar i den ekonomiska friheten för myndigheterna, t.ex. i form av föreskrifter om den högsta summa som får användas för ett visst ändamål, utom i de fall generella spärrar i form av högstsättning i regleringsbrev e.d. föreligger.

Enligt kommitténs mening bör det också övervägas om det nuvarande förfarandet med ett omfattande planeringsunderlag från regionala och lokala åklagarmyndigheter är ändamålsenligt. Det ligger i sakens natur att de myndigheter som anser sig behöva motivera ett förändrat resursbehov också ger riksåklagaren ett underlag för den bedömningen. Den ökade ekonomiska frihet som kommittén förordar kommer sannolikt också att leda till ett ökat intresse för dessa frågor såväl regionalt som lokalt. Man bör ta bort den författningsenliga skyldigheten för överåklagare att lämna förslag till anslagsframställningar för sitt verksamhetsområde. Dessa förslag behövs inte för statsmakternas ställningstaganden. Riksåklagaren bör själv få avgöra vilket underlag han måste ha tillgång till för sina avvägningar av resursbehovet.

4.7.4.2 Inköpsrutiner m.m.

Riksåklagaren har på en rad områden träffat avropsavtal. Med stöd av avtalen kan storstadsdistrikten och regionåklagarmyndigheterna själva besluta om inköp i mån av medel.

På några områden har riksåklagaren emellertid helt centraliserat inköpsförfarandet. Det gäller bl.a. beställning och inköp av blanketter och beställning och inköp av litteratur och tidskrifter. I dessa fall sker upphandlingen genom riksåklagarens försorg. Kostnaderna debiteras sedan vederbörande myndighet. Detsamma gäller inköp av dyrare kontorsmaskiner, t.ex. kopiatorer. Motivet för detta har varit de ekonomiska besparingar man har kunnat nå genom bättre inköpsrabatter m.m. Systemet med centrala inköp har arbetsmässigt inneburit en belastning för riksåklagarens kansli, men har samtidigt medfört vissa ekonomiska vinster. För de lokala och regionala myndigheterna har de centrala inköpen i många fall upplevts som onödigt betungande. Det har tagit lång tid att få fram den beställda varan och i vart fall när det gäller teknisk utrustning har det riktats kritik mot att man inte lokalt har fått lämna synpunkter på vilken typ av utrustning som bäst svarar mot behovet.

Kommittén anser att det är angeläget att man har en flexibel ordning även på inköpssidan. Även om det, med hänsyn till de mycket begränsade ekonomiska ramar som åklagarväsendet rör sig med, är ekonomiskt fördelaktigt att i vissa fall ha en starkt centraliserad handläggning får man samtidigt många nackdelar i form av onödig byråkrati och bristande

möjlighet att besluta på de myndigheter som närmast berörs. En annan sak är att riksåklagaren även i fortsättningen bör svara för att avropsavtal finns för att underlätta de lokala och regionala myndigheternas inköpsrutiner.

Enligt kommitténs mening är det inte rimligt att de lokala myndigheterna inte självständigt skall få besluta om inköp annat än när det gäller mycket obetydliga belopp inom ramen för den kontantkassa som varje myndighet har. Inte heller är det, som nyss har nämnts, rimligt att den ekonomiska frihet som formellt finns kringskärs genom att upphandlingen likväl centraliseras.

Kommittén anser, som redan har berörts i avsnitt 4.7.4.1, att de lokala myndigheterna i princip bör få förfoga helt över sina expensmedel. Riksåklagaren bör alltså i denna del delegera dispositionsrätten till anslaget till de lokala myndigheterna. Man bör emellertid ha klart för sig att med de begränsade medel som varje myndighet kan få sig tilldelade man på de flesta myndigheterna i praktiken ändå får ett mycket litet handlingsutrymme. Fasta kostnader av typen telefonabonnemang, lokalvård och liknande slukar större delen av expensmedlen.

I fråga om vissa större inköp, t.ex. möbler eller annan kontorsutrustning, kan en samordning mellan distrikten ibland ge ekonomiska vinster. Regionåklagarmyndigheterna bör normalt känna till om man planerar större inköp på de lokala myndigheterna och kunna ge de dessa myndigheter en vink om att man kan göra ett samordnat inköp.

4.7.4.3 Utbetalningsrutiner

Kommittén har tagit fram uppgifter om de utbetalningar av expensmedel som under år 1984 har skett i några åklagardistrikt av varierande storlek. Kommittén har därvid kunnat konstatera att det även i så stora distrikt som t.ex. Uppsala rör sig om totalt sett små summor och förhållandevis få utbetalningar. I de större distrikten rör det sig som regel om utbetalningar motsvarande ett par fakturor i veckan och på de allra minsta distrikten inte ens om en faktura i veckan.

Utbetalningarna sker via TEMOS och rutinerna i samband därmed är inte helt lätta att tillägna sig. En viss frekvens på ärendena fordras för att få in handläggningsrutinerna. Bokföringsunderlaget måste vidare uppfylla tillräckliga krav på klarhet etc. Om man skulle decentralisera utbetalningsrutinerna till lokal nivå innebär det att antalet myndigheter som skulle handha utbetalningar via TEMOS skulle öka från 17 till ca hundratalet. Revisionen skulle därmed få en helt annan omfattning. Rutinerna i sig kan knappast förenklas. Varje inköp och däremot svarande faktura är unik och det skulle inte vara möjligt att åstadkomma t.ex. förtryckta blanketter som underlättar hanteringen.

Mot den bakgrunden anser kommittén att starka skäl talar mot att i dagens läge decentralisera själva utbetalningsrutinerna enligt TEMOS till de lokala myndigheterna. Två möjligheter står då öppna: att lägga

utbetalningsrutinerna på central nivå eller att behålla dem regionalt. Om man utökar kontantkassan på varje lokal myndighet från i dag normalt 100 eller 200 kr. till t.ex. 1 000 eller 2 000 kr. löser man i praktiken en stor del av problemet. Det skulle tillgodose de normala inköpsbehoven på en lokal myndighet.

När det gäller utbetalningar som inte sker via kontantkassan anser kommittén att man i valet mellan att låta de regionala myndigheterna även i fortsättningen ha hand om utbetalningsrutinerna och att lägga dem på central nivå bör välja den senare lösningen. Man bör, som kommittén tidigare har nämnt, sträva efter att fullfölja de riktlinjer som har antagits för regionåklagarmyndigheternas arbete. Dessa myndigheter bör i största möjliga utsträckning befrias från administrativa uppgifter som inte avser den egna myndigheten.

Kommittén är medveten om att förslaget kommer att medföra en ökad belastning på riksåklagarens kansli. Samtidigt minskar givetvis motsvarande uppgifter på regionåklagarmyndigheterna.

Enligt kommitténs mening skulle den bästa lösningen ha varit om man kunnat lägga också utbetalningar som inte sker via kontantkassan på de lokala myndigheterna. Även om tiden ännu inte är mogen för en sådan lösning bör man emellertid snarast påbörja en försöksverksamhet på vissa lokala myndigheter. Det bör ankomma på riksåklagaren att utforma riktlinjerna för en sådan försöksverksamhet. Försöksverksamheten bör syfta till att så småningom föra över även de utbetalningar som inte sker via konstantkassan till lokal nivå.

Regionåklagarmyndigheterna bör givetvis liksom hittills svara för utbetalningsrutinerna för den egna myndigheten. För storstadsdistrikten föreslås heller ingen förändring.

4.7.4.4 Reseräkningar m.m.

De resor som berör en tjänsteman i ett lokalt distrikt är i huvudsak av tre slag; resor i samband med förundersökning, tingsresor samt resor till kurser och annan utbildning.

För resor i samband med förundersökning och tingsresor krävs som regel inget reseförskott. När det gäller resor för utbildning krävs vanligen två saker, dels ett reseförskott och dels en biljettrekvisition. Riksåklagaren har s.k. avtalskonto med statens järnvägar. Avtalskonto och reseförskott handhas i dag regionalt. Det innebär att den som skall göra en resa måste sända in sin reseorder till den regionala myndigheten som utfärdar en L-anvisning på begärt förskott och lämnar ut en blankett för rekvisition av biljett. Dessa handlingar tillställs sedan vederbörande tjänsteman som själv får ombesörja biljettinköpet.

Enligt kommitténs mening bör de lokala myndigheterna själva få förfoga över blanketter för avtalskonto. I några fall lär det redan förekomma att den regionala myndigheten tilldelar en lokal myndighet

sådana blanketter. Eftersom det är fråga om numrerade serier kan utlämning ske i samband med att kontantkassan fylls upp. Ansvaret för blanketterna bör knytas till samma tjänsteman som i dag har hand om kontantkassan.

Samma skäl som enligt kommitténs mening talar emot att låta de lokala myndigheterna ha hand om vanliga utbetalningar enligt TEMOS talar mot att man på lokal nivå utfärdar L-anvisningar. Även i dessa fall bör man alltså överväga på vilken nivå man bör lägga hanteringen; på regional eller central nivå. Eftersom personal på en lokal åklagarmyndighet enligt vad kommittén har funnit nära nog uteslutande har behov av L-anvisningar i samband med resor för utbildning kan sådana anvisningar i dessa fall lika gärna utfärdas av personal i riksåklagarens kansli, något som var fallet med alla reseförskott till inte alltför lång tid sedan. För den enskilde spelar det knappast någon roll om han får förskottet från regionåklagarmyndigheten eller centralmyndigheten.

Förslaget kommer att innebära en viss ökning av arbetsbördan i riksåklagarens kansli. Som tidigare har nämnts rör det sig emellertid bara om ett fåtal kurser per år varför ökningen inte bör bli alltför betungande. Reseförskott som hör samman med utbildning av åklagaraspiranter eller assistentåklagare hanteras, som framgår av det följande, på samma sätt som i dag av den myndighet där vederbörande är anställd. Skulle undantagsvis det bli aktuellt med förskott i anslutning till resor i samband med förundersökning eller tingsresor bör samma ordning gälla som för resor för utbildning.

Regionåklagarmyndigheterna och storstadsdistrikten får även i fortsättningen svara för att utfärda reseförskott för den egna personalen. Det gäller även i fråga om resor för utbildning. En personalkategori som ofta behöver reseförskott vid tjänstgöring på lokal myndighet är assistentåklagarna. Dessa tillhör emellertid regionåklagarmyndigheterna organisatoriskt varför deras reseförskott givetvis liksom nu skall hanteras där.

Reseräkningarna upprättas ofta månadsvis i efterskott. Att som nu skicka reseräkningen via den regionala myndigheten för granskning och kontroll fyller enligt kommitténs mening föga funktion, särskilt som enligt förslaget under punkt 4.7.3.6 uppgifter om tjänsteresetillägg skall sändas in direkt från lokal till central nivå.

När det gäller granskningen av reseräkningar i riksåklagarens kansli anser kommittén att några andra ändringar än en översyn av kontrollrutinerna i avsikt att skära bort överflödig kontroll inte behöver göras.

4.7.4.5 Kostnader för läkarvård

En betydande del av de utbetalningar som hittills har skett via kontantkassan på en lokal myndighet rör kostnader för läkarvård. Systemet för ersättning för sådana kostnader har nyligen ändrats på så sätt att läkarvårdsersättning utbetalas numera i samband med lönen. I likhet

med andra rutiner för ersättningar som utbetalas via SLÖR-systemet bör rapporteringen ske direkt från lokal till central nivå.

4.7.4.6 Övrigt

Som tidigare har nämnts sker all beställning och tryckning av blanketter centralt inom åklagarväsendet. Detta innebär betydande ekonomiska fördelar men utgör samtidigt en viss belastning på riksåklagarens kansli. Man strävar nu efter att åter decentralisera vissa delar av blanketthanteringen. Alla rekvisitioner hos riksåklagaren går från lokal myndighet via regionåklagarmyndigheten innan de slutligen prövas i riksåklagarens kansli. Kommittén kan inte finna något skäl mot att låta de lokala myndigheterna göra sina beställningar direkt hos riksåklagaren. Regionåklagarmyndigheterna bör i fortsättningen bara befatta sig med beställningar för den egna myndighetens behov.

4.7.5 Utbildningsfrågor m.m

Många av de administrativa rutiner som kommittén har behandlat i det föregående är i och för sig välkända för de lokala myndigheterna och tillämpas där även om besluten ligger på en högre nivå. Vad som är nytt är dels de moment som hör samman med inrapporteringen till de centrala datasystemen, framför allt kodningen, dels det ansvar för att underlaget och beslutet är korrekt som följer med den ändrade beslutsstrukturen. I det första fallet är det uppenbart att det krävs viss utbildning och i det senare fallet krävs en komplettering av de existerande kunskaperna.

Det tveklöst viktigaste momentet i en utbildning och information till de lokala myndigheterna bör enligt kommitténs mening vara en handbok för de administrativa rutinerna. En sådan handbok bör täcka både det grundläggande kunskapsbehovet och behovet av en kontinuerlig uppföljning av förändringar i lagstiftning och avtal. Enligt vad kommittén har inhämtat avser riksåklagaren att inom kort påbörja arbetet med att utforma en handbok.

Eftersom åklagarväsendet ännu saknar den typen av informationsmaterial får man tills vidare lita till andra lösningar. Den information och utbildning som i inledningsskedet behövs för att de lokala myndigheterna skall kunna ta över vissa administrativa uppgifter bör på ett enkelt och rationellt sätt kunna genomföras genom att man länsvis eller regionsvis anordnar en utbildning ledd av den administrativa personalen på regionen. Denna personal har enligt uppgift en mycket omfattande utbildning på det administrativa området och vana vid hanteringen av de frågor som nu läggs lokalt. Det är därför naturligt att utnyttja den personalen för att grundutbilda kanslipersonalen på de lokala myndigheterna. Att riksåklagarens egen personal medverkar i viss del av utbildningen är också naturligt. En sådan regional utbildning som kommittén föreslår här behöver knappast vara längre än en vecka och bör kunna arrangeras i form av enstaka utbildningsdagar eller på annat lämpligt sätt. Riksåklagaren bör kunna ta fram en studieplan och passande

studiematerial i samarbete med de regionala myndigheterna. Som tidigare har nämnts kan också riksåklagarens personal på något sätt biträda i utbildningen. Komittén förutsätter vidare att den personal som finns tillgänglig på regionåklagarmyndigheterna även i fortsättningen svarar på förfrågningar från de lokala myndigheterna i administrativa ärenden.

Fortlöpande möten, typ bokhållarmötena, anser kommittén knappast vara en lämplig informationsväg i framtiden. Muntlig information på sådana möten har hittills varit ett enkelt sätt att nå ut med information eftersom relativt få personer har berörts. Samtidigt har det inneburit att man i mycket begränsad utsträckning har ställt samman informationen i fråga. I framtiden kommer man i större utsträckning att ha ett behov av skriftlig information. Skriftlig information innebär i många avseenden fördelar och kan framför allt bevaras och föras vidare även till annan personal. Antalet myndigheter som måste få del av information i de administrativa frågorna ökar också kraftigt. Redan det talar emot att man håller fast vid att i stor utsträckning lämna information muntligen.

Det är däremot angeläget att riksåklagaren satsar på informationsmöten och utbildningsdagar för administrativ personal om det behövs på grund av genomgripande förändringar i författningar och avtal etc.

Den förändrade beslutsstrukturen aktualiserar frågan om hur regionåklagarmyndigheterna skall kunna hållas informerade om sådana händelser på en lokal myndighet som har betydelse för planeringen i regionen. Enligt kommitténs mening får det främst ankomma på chefen för en lokal myndighet att bevaka att regionåklagarmyndigheten hålls underrättad. Det kan ske genom enkla informella kontakter.

5 ANVÄNDNINGEN AV TEKNISKA HJÄLPMEDEL

5.1 Allmänt

Inom åklagarväsendet har en utveckling nyligen inletts mot ökad användning av tekniska hjälpmedel. Även regionåklagarmyndigheterna förutsätts numera, efter omorganisationen, i betydligt större utsträckning ägna sig åt ren åklagarverksamhet. I riksåklagarens kansli däremot utgör administrationen en mycket tung del. Redovisningen i det följande kommer, med hänsyn till vad som har sagts nu, till största delen att beröra möjligheterna att genom tekniska hjälpmedel effektivisera åklagarnas verksamhet och de kontorsrutiner som hänger samman med den, dvs målhanteringen. Frågan om rationaliseringar när det gäller administrationen tas emellertid också upp, även om det främst är riksåklagarens kansli som är av intresse i det sammanhanget.

Inom åklagarväsendet finns det i dag inga ADB-baserade system men väl en del modern teknisk utrustning. Åklagarväsendet ingår emellertid i den kedja av myndigheter som är anslutna till rättsväsendets informationssystem (RI-systemen). Systemen omfattar polis, åklagare, domstolsväsendet och kriminalvården. RI-systemen byggdes upp i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet.

Syftet med RI-projektet är främst att förenkla och förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna inom rättsväsendet och myndigheter med vilka dessa har ett ofta förekommande informationsutbyte samt att i samband därmed rationalisera kontorsarbetet inom myndigheterna på områden som berörs av informationsutbytet. Det andra huvudsyftet är att skapa underlag för planeringen inom myndigheterna och en övergripande planering inom rättsväsendet. Det har förutsatts att myndigheterna inom rättsväsendet och andra berörda sätter in förhållandevis stora resurser för utredning av gemensamma eller likartade problemområden.

RI-systemen är reglerade i kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-kungörelsen). RI är inte tänkt att vara ett datasystem med en enda stor databank utan en rad från varandra skilda delsystem på olika dataanläggningar. Delsystemen utformas emellertid så att sammanställningar av data för bl.a. statistiska och andra redovisningar skall kunna göras automatiskt. Om sådana sammanställningar skall göras och hur de i så fall skall utformas får bedömas från fall till fall med hänsyn till gällande lagstiftning, bl.a. datalagen (1973:289).

Utredning och utveckling av RI-projektet bedrivs till mycket stor del inom ramen för det vanliga rationaliseringsarbetet hos myndigheterna inom rättsväsendet. Justitiedepartementet och statskontoret tillskjuter också vissa resurser för detta ändamål. Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI) svarar för samordningen i RI-projektet. SARI är en kommitté som består av representanter för de myndigheter som samverkar i RI, bl.a. riksåklagaren.

SARI arbetar inom flera större problemområden. Av intresse i det här

sammanhanget är BROTTSRI, som avser delsystem för brottmålsförfarandet i vid mening hos polis, åklagare och de allmänna domstolarna samt förfarandet inom kriminalvården.

BROTTSRI bygger på tanken att databehandling av uppgifter i olika handlingar hos polis, åklagare, domstolar och kriminalvården bör samordnas av flera skäl. Genom en samordning kan man underlätta det nödvändiga informationsflödet från polisen till i sista hand kriminalvården. En samordning av databehandlingen kan vidare begränsa den centrala registrering som behövs av uppgifter om brott och dömda. Samordningen kan dessutom underlätta det informationsflöde som lagstiftningen förutsätter till myndigheter utanför rättsväsendet, t.ex. till exekutionsväsendet när det gäller indrivning av böter.

Åklagarmyndigheterna svarar för en del av uppgiftslämnandet till RI-systemen. Rikspolisstyrelsen ansvarar för de delsystem i RI-systemen som är av störst intresse för åklagarna. Åklagarväsendet är i sin dagliga verksamhet beroende av två centrala datasystem hos rikspolisstyrelsen, nämligen strafföreläggandenrutinen och person- och belastningsregistret (PBR).

En schematisk bild av flödet inom RI-systemen ser ut på följande sätt.

Polis	Åklagare	Domstolar	Kriminalvård	
Brottsanmälningar	Personblad	Domar i brottmål	Kriminalregisterdomar	Kriminalvård i anstalt
898 000	180 000	74 000	36 000	15 000
	Strafföreläggande 92 000			
Föreläggande av ordningsbot 181 000				

I de ADB-rutiner som anges i den schematiska bilden berörs genomgående den lokala nivån inom polisen, åklagarväsendet, de allmänna domstolarna och kriminalvården. Genom olika former av blanketter insamlas uppgifter som databehandlas på rikspolisstyrelsens datoranläggning. Det gäller bl.a
- brottsanmälningar
- personblad
- strafföreläggande
- förelägganden om ordningsbot

- domar i brottmål och
- verkställighetsbeslut inom kriminalvården.

Många av uppgifterna förs automatiskt in i det s.k. person- och belastningsregistret (PBR) hos rikspolisstyrelsen. PBR innehåller såväl kriminalregistret som det centrala polisregistret.

5.2 Nuvarande förhållanden inom åklagarväsendet

I riksåklagarens kansli finns redan i dag en del modern teknisk utrustning. Där finns två persondatorer, en ABC 800 och en IBM PCXT. Den senare används f.n. huvudsakligen för sammanställning och bearbetning av statistik. Den förra utnyttjas för viss uppföljning på ekonomiområdet. Vidare finns två skrivautomater av märke Philips 5121. Skrivautomaterna används för konventionellt skrivarbete, framför allt när det gäller större dokument såsom promemorior, rapporter, allmänna råd etc. Därutöver finns några avancerade skrivmaskiner. Även dessa används för vanligt utskriftsarbete. En terminal som medger åtkomst till rättsdata finns också i kansliet. Det är den enda terminalen av detta slag inom åklagarväsendet. Utrustningen har kostat ca 400 000 kr. totalt.

På regionåklagarmyndigheterna finns i de flesta fall en Facit 8121, en elektronisk skrivmaskin med primärminne och en diskettstation. På ett par av regionåklagarmyndigheterna finns en Adler Twix eller motsvarande. Det är anläggningar som består av en textskärm och ett minne som kan anslutas till en elektronisk skrivmaskin. Dessutom finns elektroniska skrivmaskiner med frasminne. Utrustningen används för konventionellt skrivarbete. Den har kostat ca 350 000 kr. totalt.

I storstadsdistrikten finns utrustning i form av skrivautomater. I Stockholm förhyrs sedan länge en skrivautomatutrustning av märke Scribona plus. I Göteborg finns en skrivautomat Adler Bitsy 100. I Malmö finns två Adler Bitsy samt därutöver en Adler Twix. Den nu nämnda utrustningen används främst för utskrift av strafföreläggande och vissa stämningsansökningar. Utrustningen är särskilt anpassad till de krav som den optiska läsningen i strafföreläggandesystemet ställer. Vidare finns elektroniska skrivmaskiner med frasminne och några elektroniska skrivmaskiner med primärminne och möjlighet att ansluta en diskettstation. Skrivautomaten som används i Stockholm hyrs för en kostnad av ca 40 000 kr. per år. Investeringskostnaden i övrigt uppgår till ca 300 000 kr. totalt.

Vid några av de övriga lokala åklagarmyndigheterna finns det olika typer av modern skrivutrustning, i huvudsak elektroniska skrivmaskiner med frasminne men i vissa fall också en eller flera Adler Twix. Det är framför allt på åklagarmyndigheter inom Linköpingsregionen som de mer avancerade tekniska hjälpmedlen förekommer. Utrustningarna är i första hand avsedda för utskrift av strafföreläggande och är särskilt anpassade för de krav som den optiska läsningen ställer. Antalet strafföreläggande som utfärdades år 1984 vid de aktuella myndigheterna varierade mellan 776 och 1 730. På åklagarmyndigheten i Nyköpings åklagardistrikt, med tre

fasta åklagartjänster, finns förutom en Adler Twix en skrivautomat av märke Philips P 2 000. Den sistnämnda används enbart sporadiskt numera. Det har nämligen visat sig att skrivautomaten inte kan användas för utskrift av strafföreläggande eftersom den inte kan uppfylla de tekniska kraven i fråga om optisk läsbarhet. Kostnaderna för investeringen i de nu nämnda skrivutrustningarna överstiger 200 000 kr.

På de åklagarmyndigheter, sammanlagt sex, som har tjänster för ekonomer avsedda för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten finns det persondatorer av märket IBM PCXT. Persondatorerna används för kalkylering, rekonstruktion av bokföringen i misstänkta bolag, framställning av utredningsunderlag och arbetspromemorior m.m. Till samtliga datorer har samma programvara inköpts. Investeringen har kostat ca 100 000 kr. per myndighet, dvs totalt omkring 600 000 kr.

De tekniska hjälpmedel som har redovisats i det föregående har i huvudsak köpts in under de senaste två-tre budgetåren.

5.3 Rutiner inom RI-systemen som berör åklagarväsendet

5.3.1 Rutiner som hör samman med uppgifter i kriminalregistret m.m.

Från PBR framställs bl.a. kriminalregisterutdrag och polisregisterutdrag på maskinell väg. Den författningsmässiga regleringen av PBR finns, förutom i den tidigare nämnda RI-kungörelsen, i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister, kriminalregisterkungörelsen (1973:58), lagen (1965:94) om polisregister m.m. och polisregisterkungörelsen (1969:38).

I kriminalregistret antecknas bl.a. uppgifter om domar som avser fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Vidare antecknas vissa uppgifter om verkställighet av sådana domar. Uppgifter om domar där påföljden bara är böter antecknas inte i kriminalregistret. I polisregistret antecknas, förutom sådana uppgifter om domar som nyss har nämnts, bl.a. vissa bötesdomar. Uppgifter får vidare föras in om att någon är misstänkt för brott. När viss tid har förflutit avförs uppgifterna ur registren.

Utdrag från PBR kan erhållas i form av registerbesked, polisregisterutdrag eller kriminalregisterutdrag. Polisregisterutdragen innehåller samma uppgifter som kriminalregisterutdragen samt vissa uppgifter därutöver.

I de författningar som reglerar de nu nämnda registren anges vilka myndigheter och andra som kan få utdrag ur registren. Regeringen får bestämma att en myndighet får ha terminalåtkomst till PBR. Övriga myndigheter får rekvirera registerutdrag från rikspolisstyrelsen. I dag har polismyndigheterna och i viss utsträckning även tullväsendet terminalåtkomst, däremot inte domstolarna och åklagarmyndigheterna. Domstolsverket har i en skrivelse till regeringen begärt att även allmänna domstolar skall kunna få terminalåtkomst till det allmänna kriminalregistret.

Framställningen har remissbehandlats. I sammanhanget bör nämnas att polismyndigheterna och tullen via terminal bara kan få utdrag ur polisregistret. Däremot har de inte möjlighet att få utdrag ur kriminalregistret.

Enligt 9 § 7 RI-kungörelsen skall en åklagarmyndighet lämna uppgift om beslut i åtalsfråga, beslut om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge samt annat beslut av åklagare eller domstol som har betydelse för något delsystem i RI-systemen. Åklagarmyndigheterna rapporterar in uppgifter till PBR via den s.k. personbladsrutinen. Information om utfärdade strafföreläggande överförs mellan de olika delsystemen på maskinell väg.

Det åligger polismyndigheten (och i vissa fall åklagarmyndigheten) att fylla i grunduppgifterna på ett personblad så snart någon är skäligen misstänkt för ett brott som omfattas av personbladsrutinen. Personbladet innehåller uppgifter om den misstänkte, om brottet och om beslut som har fattats under handläggningen. Det utgör underlag dels för registrering av uppgifter om den som är skäligen misstänkt för ett brott, dels för samordning av förundersökning och åtalsprövning i de fall samma person tidigare finns registrerad för misstanke om brott. Personbladet följer utredningsmaterialet i målet från polisen till åklagarmyndigheten.

Åklagares beslut i åtalsfrågan, om att nedlägga eller ej inleda förundersökning, om förundersökningsbegränsning och om åtalsunderlåtelse rapporteras via personbladsrutinen. Inom åklagarväsendet hanteras rutinen helt manuellt. Åklagarens beslut förs över från den originalhandling där beslutet finns till personbladet. Kanslipersonalen sköter rapporteringen.

Om man vid uppdatering av registret finner att det förekommer mer än ett personblad på samma person framställs automatiskt en samordningsavi som sänds till berörd polismyndighet. Den skickas i förekommande fall vidare till åklagaren. Samordningsavierna har bl.a. betydelse för frågan om strafföreläggande kan utfärdas och för bestämmelserna om sammanträffande av brott.

Personbladen utgörs av fem blanketter i ett set. Personbladen är avsedda att användas för inrapportering under olika stadier av en förundersökning. Personblad 1 skall så snart det har upprättats av polisen sändas in för registrering i PBR. Personblad 2 sänds efter åklagarens beslut i åtalsfrågan in till rikspolisstyrelsen. (Antalet personblad 2 är ca 180 000 per år.) Personblad 3 skall vara bilaga till förundersökningsprotokollets arkivexemplar. Personblad 4 sänds till polismyndigheten efter åklagarens beslut i åtalsfrågan. Personblad 5 är åklagarens kopia. Blanketten är helt anpassad för de krav som den maskinella bearbetningen ställer. Den upplevs inom åklagarväsendet som opraktisk och tidsödande att hantera.

Åklagarna är för sin verksamhet beroende av att ha tillgång till de uppgifter som finns i PBR, bl.a för beslut om tvångsmedel, om strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, åtal etc. Utdrag ur registret rekvireras därför regelmässigt, utom i rutinartade bötesmål. Samordningsavierna, som

erhålls automatiskt, utgör bl.a. underlag för överväganden om ett mål skall lämnas över till en annan åklagarmyndighet och om ett strafföreläggande skall återkallas.

För en närmare redogörelse om rutinerna kring PBR hänvisas till statskontorets rapport (1985:56) Åklagarväsendet - en förstudie om målhanteringen s. 81f.

5.3.2 Strafföreläggande rutinen

I stället för att väcka åtal kan åklagaren i vissa fall utfärda ett strafföreläggande. Bestämmelser om strafföreläggande finns framför allt i 48 kap rättegångsbalken och strafföreläggandekungörelsen (1970:60). Ett strafföreläggande innebär att åklagaren skriftligen förelägger den misstänkte ett bötesstraff för en i föreläggandet angiven gärning. Strafföreläggande får bara utfärdas för brott för vilket inte svårare straff än böter är föreskrivet, dock inte normerade böter, eller brott för vilket stadgas böter eller fängelse i högst sex månader. Det högsta straff som kan åläggas genom strafföreläggande är 100 dagsböter. Särskild rättsverkan i form av t.ex. förverkande samt åläggande att betala vissa kostnader kan också förekomma i ett strafföreläggande.

Om den misstänkte godkänner strafföreläggandet gäller det som en lagakraftvunnen dom. Godkännande behöver inte ske genom undertecknande av föreläggandet utan kan även ske i form av betalning. Årligen utfärdas omkring 90 000 strafföreläggande av åklagare. Cirka 85 procent av dessa godkänns.

Ett strafföreläggande kan återkallas, t.ex. om det förekommer någon felaktighet i det eller om det framkommer att den misstänkte har begått ytterligare brott. Vidare finns regler om att domstol kan undanröja ett godkänt strafföreläggande.

Strafföreläggande utfärdas på särskilda blanketter, en huvudblankett och ett fortsättningsblad. Blanketterna är utformade i set. Det första exemplaret i setet är avsett för databehandlingen hos rikspolisstyrelsen. Exemplar två är arkivexemplar och bildar samtidigt åklagarmyndighetens strafföreläggandediarium. De övriga exemplaren i setet översänds till den misstänkte. Ett av dessa är avsett att efter påtecknat godkännande eller bestridande sändas in till rikspolisstyrelsen. Ett inbetalningskort på bötesbeloppet ingår också i setet.

Åklagarmyndigheterna expedierar varje dag de strafföreläggande som har utfärdats. Vid rikspolisstyrelsen databehandlas strafföreläggandena. Man använder sig av optisk läsning. Detta ställer höga krav på noggrannhet i samband med utskriften för att föreläggandet skall vara maskinläsbart.

Vid rikspolisstyrelsen sker med hjälp av ADB en central uppföljning av samtliga strafföreläggande. Det innebär bl.a. att man följer upp att ett föreläggande godkänns och betalas, att åtgärder vidtas om föreläg-

gandet inte godkänns inom föreskriven tid, att uppbörd av böter och avgifter sker, att saköreslängd upprättas om betalning uteblir, att underrättelse sker till myndigheter och register beträffande godkända strafföreläggande etc. I uppföljningen ingår även viss statistik.

För en närmare redogörelse för rutinerna kring strafföreläggande hänvisas till den tidigare nämnda rapporten från statskontoret s. 96f.

Efter att en åklagare har undertecknat ett strafföreläggande sköts alltså alla praktiska åtgärder som är förbundna med föreläggandet av rikspolisstyrelsen. Det gäller allt från uppbörd av böter till statistik. Det innebär emellertid att åklagarväsendet är helt beroende av de tekniska lösningar som rikspolisstyrelsen väljer för verksamheten. Möjligheterna att gå över till modernare teknik inom åklagarväsendet begränsas av de krav som strafföreläggande rutinen hos rikspolisstyrelsen ställer.

5.4 Något om utvecklingen på närliggande områden

5.4.1 Polisväsendet

Som har framgått tidigare är åklagarväsendet i hög grad beroende av vissa centrala ADB-baserade system som förekommer vid rikspolisstyrelsen. Det är därför av värde att se något på utvecklingen inom polisväsendet.

Inom polisväsendet förekommer ADB-rutiner och teknikstöd i relativt stor omfattning. Bl.a. ansvarar rikspolisstyrelsen för de flesta av delsystemen i RI-systemen. För en redogörelse om den nuvarande ADB-verksamheten hänvisas till en bilaga till Polisberedningens betänkande (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen (bilaga D Administrationen och ADB s. 20f). Den redovisning som görs där är i allt väsentligt alltjämt aktuell.

Rikspolisstyrelsen påbörjade för några år sedan ett projekt, ARF-projektet, i vilket man tog upp frågan om en ny rutin för brottsanmälan och personblad (kallat A 80-rutinen). Under år 1984 beslutade rikspolisstyrelsen, bl.a. mot bakgrund av det rådande ekonomiska läget, att ARF-projektet inte skulle fullföljas. Mindre omfattande projekt med inriktning på framför allt anmälningsrutinerna pågår emellertid.

Polisberedningen har i det nyss nämnda betänkandet förordat en decentralisering av beslut om användning av datateknik inom polisväsendet. Beredningen har bl.a. föreslagit att de lokala polismyndigheterna skall ges ökade möjligheter att skaffa såväl terminaler som annan teknisk utrustning för belopp upp till 150 000 kr. Beredningen anser att de lokala polisstyrelserna bör ges en stor frihet att själva bestämma utvecklingen när det gäller datorstöd på nya områden. I fråga om den nuvarande ADB-verksamheten framhåller beredningen att nuvarande centrala rutiner även i fortsättningen i princip bör vara förlagda till den centrala datorinstallationen.

Beredningen har i sitt slutbetänkande Inriktningen av polisverksamheten

behandlat frågan om ändrade rutiner för brottsanmälningar. Synpunkterna är i korthet följande.

Beredningen anser att den nuvarande anmälningsrutinen är intimt förknippad med olika rutiner i RI-systemet och att man knappast på kort sikt kan åstadkomma andra förändringar än sådana som ligger inom ramen för det nuvarande ADB-stödet.

Med utgångspunkt från att enligt beredningen en brottsanmälan i fortsättningen i betydligt större utsträckning skall tas upp direkt på brottsplatsen av polispersonal som beger sig dit, föreslår beredningen att man bör gå ifrån kravet på att en brottsanmälan alltid skall skrivas på maskin. Den nuvarande rutinen innebär att en handskriven anmälan i efterhand skrivs ut på maskin, som regel av en polisman. Anmälan bör i fortsättningen kunna skrivas för hand med tryckbokstäver. Ett alternativ till att skriva brottsanmälan med tryckbokstäver skulle enligt beredningen kunna vara att polismannen talar in uppgifterna på diktafon eller motsvarande och att administrativ personal gör en utskrift av de intalade uppgifterna.

Beredningen pekar också på att det nuvarande blankettsetet för anmälan i sig innebär begränsningar och inte fyller den funktion som det ursprungligen konstruerades för. Enligt beredningen är det naturligt att undersöka om inte blankettsetet kan göras enklare utan att de centrala datarutinerna behöver ändras.

När det gäller åtgärder på längre sikt framhåller beredningen att det är angeläget att datorstödet och andra rutiner utformas så att anmälan kan tas upp och övriga åtgärder vidtas på brottsplatsen på ett enkelt och rationellt sätt.

Beredningen pekar på att den dataregistrering av uppgifter i brottsanmälan som rikspolisstyrelsen nu gör eventuellt kan komma att decentraliseras. En sådan åtgärd får enligt beredningen inte tas till intäkt för att brottsanmälningar inte skall få skrivas för hand. Beredningen framhåller att det är utomordentligt viktigt att polisen på ordningsavdelningarna kan tjänstgöra utanför polisstationerna och att en ordning där polismännen blir bundna vid terminalarbete på polisstationerna inte är förenlig med det synsättet. Beredningen lämnar också vissa andra synpunkter på hur ett framtida teknikstöd för brottsanmälan bör utformas.

Flera utvecklingsprojekt pågår f.n. inom polisväsendet. Av intresse i det här sammanhanget är främst de två projekt som just nu pågår i Huddinge och Stockholms polisdistrikt. De avser utredning av de administrativa rutinerna i samband med brottsanmälan. Avsikten med projekten är att utveckla lokala system för hanteringen av anmälningar om brott. I Huddingeprojektet har enligt vad kommittén har erfarit den lokala åklagarmyndigheten på ett tidigt stadium engagerats i projektet. En försöksverksamhet beräknas kunna påbörjas under andra halvåret 1986. Enligt de nuvarande planerna skall åklagarmyndigheten ges tillgång till polisens lokala system via terminal. Mot den bakgrunden har även åklagarnas

behov av information kartlagts.

Det projekt som pågår i Stockholm har en mera begränsad inriktning och syftar framför allt till att förbättra polisens interna rutiner. Enligt vad som har uppgivits är det f.n. inte aktuellt att ta med åklagarmyndigheten i det projektet.

I Huddingeprojektet har två alternativa lösningar med lokalt datorstöd studerats. I ett av alternativen förutsätts ett långtgående lokalt datorstöd. Det alternativet har förordats av projektgruppen. Några för åklagarmyndigheten intressanta punkter i det alternativet är följande.

Det nuvarande blankettsetet för brottsanmälan skall inte längre användas i Huddinge när man har genomfört ett alternativ med datorstöd. Alla de uppgifter som nu antecknas i blankettsetet skall som regel föras in direkt via terminaler i en lokal dator. Det gäller även uppgifter om misstänkt person. Genom en sådan ordning får polismyndigheten snabbt tillgång till alla uppgifter om anmälda brott. En mängd manuella register som nu förs vid polismyndigheten kan därigenom slopas. All personal som i sitt arbete har behov av information ur det lokala systemet och som även kan tillföra systemet information förutsätts få tillgång till dataskärm inom sina enheter eller vid en arbetsplatsskärm. I detta alternativ förutsätts även den lokala åklagarmyndigheten få tillgång till polisens lokala system, i första hand för att kunna söka information. Man kan emellertid även räkna med möjligheten att åklagarmyndigheten via egen terminal kan få tillföra det lokala systemet uppgifter om beslut under förundersökningen. För närmare uppgifter hänvisas till rapporten Huddinge-projektet.

Parallellt med de båda projekten i Huddinge och Stockholm har en arbetsgrupp i rikspolisstyrelsens regi behandlat frågan om vilka krav som generellt måste ställas på lokala datorsystem för brottsanmälansrutinen. En rapport om detta föreligger.

5.4.2. Domstolarna

Domstolarna lämnar uppgifter till RI-systemen genom att sända in bl.a. domar och slutliga beslut. Informationen i domarna överförs genom optisk läsning. Rikspolisstyrelsen ansvarar för de delsystem i RI-systemen som berör domstolarna. Domstolsverket har med rikspolisstyrelsen tagit upp frågan om man kan gå över från optisk läsning till någon annan teknik vid informationslämnandet från domstolarna.

Inom domstolsväsendet har under de senaste åren en utveckling successivt skett mot en ökad användning av tekniska hjälpmedel. När det gäller de allmänna domstolarna är det framför allt vid de tre största tingsrätterna som man har infört ADB-stöd för olika rutiner.

Fastighetsdata är det mest kända exemplet på redan befintliga ADB-stöd hos de allmänna domstolarna. Inskrivningsmyndigheterna i Stockholm och Malmö har länge varit anslutna till systemet medan andra inskrivningsmyn-

digheter, t.ex. Göteborgs, har anslutits först på senare år. Omkring en tredjedel av inskrivningsmyndigheterna är numera anslutna till fastighetsdata. Dessa myndigheter svarar emellertid för närmare hälften av alla inskrivningsärenden. Bearbetningen av uppgifterna i fastighetsdatasystemet sker i en stordator med vilken inskrivningsmyndigheterna kommunicerar via terminaler över telenätet.

Datorstöd genom s.k. minidatorer finns för mål om betalningsföreläggande, lagsökning och handräckning i de tre storstäderna.

Sjöfartsregistret, som förs vid Stockholms tingsrätt för hela landet, ligger på ADB-medium. Registret är knutet till en stordator vid DAFA.

Ett nytt system för företagsinteckning infördes den 1 januari 1986. Malmö tingsrätt är numera inskrivningsmyndighet för företagsinteckningar i hela landet. Samtidigt med att företagsinteckningarna koncentrerades till en enda myndighet övergick man från manuell behandling till ADB-teknik. Verksamheten bedrivs med ADB-stöd i form av en minidator.

F.n. är det aktuellt att införa målregistreringssystem med ADB-stöd i de tre största tingsrätterna. Sådana har redan införts på aktuariekontoren i Göteborgs och Malmö tingsrätter. I Stockholms tingsrätt bedrivs ett projekt med syfte att införa målregistreringssystem, som även ger ADB-stöd för målkanslifunktioner, på bl.a. aktuariekontoret för brottmål och på två brottmålsavdelningar. Det finns också långt framskridna planer på ADB-stöd av motsvarande slag för målhanteringen i hovrätterna.

När det gäller förvaltningsdomstolarna finns ADB-baserade diarieförings-system (IMDOC-system) i regeringsrätten och kammarrätterna. Samma typ av system finns numera också vid de tre största länsrätterna.

I en nyligen utkommen rapport om ADB-användningen inom domstolsverkets verksamhetsområde under den kommande femårsperioden (Dv 1985:7) har man angett följande inriktning när det gäller de allmänna domstolarna. Utbyggnaden av fastighetsdata kommer att fortsätta. Resultatet av det pågående utvecklingsarbetet på Stockholms tingsrätt med ADB-baserade målregistreringssystem kommer att få en avgörande betydelse för den fortsatta ADB-utvecklingen vid tingsrätterna. Man räknar med att ett begränsat ADB-stöd kan komma att införas i vissa överrätter. I fråga om förvaltningsdomstolarna uttalas att man bör se över behovet av ADB-stöd i länsrätt och att det kan bli aktuellt att införa ADB-stöd i vissa mellanstora länsrätter.

5.4.3 Projekt inom SARI m.m.

SARI överlämnade i mars 1982 till justitiedepartementet rapporten Registerlagstiftning inom BROTTSRI. Rapporten, som upprättats av en arbetsgrupp inom SARI, innehåller bl.a. förslag till en lag om brottsregister, avsedd att reglera PBR. Rapporten har remissbehandlats. I justitiedepartementet har nyligen upprättats en promemoria (Ds Ju 1985:8) Lag om brottsregister m.m. Sistnämnda promemoria bygger vidare på de förslag om ändrad registerlagstiftning som SARI lade fram i sin rapport. I pro-

memorian läggs vidare fram förslag till en vidgad rätt till registerinsyn för enskilda. Därutöver behandlas en rad frågor som hör samman med den aktuella regleringen. Promemorian har remissbehandlats.

F.n. arbetar en särskild arbetsgrupp, den s.k. BROTTSRI-gruppen, med en kartläggning av frågor om BROTTSRI i framtiden. I direktiven för gruppens arbete sägs bl.a. följande.

> Sambandet mellan polisväsendet, åklagarväsendet, de allmänna domstolarna och kriminalvården är särskilt uttalat när det gäller brottmålsprocessen i vid mening. Det sambandet motiverar att en rad allmänna frågor om utvecklingen av informationssystem inom dessa verksamhetsområden liksom hittills behandlas på ett tidigt stadium i SARI eller ett motsvarande organ. Den allmänna målsättningen för RI-projektet behöver därför sannolikt inte ändras.
>
> Däremot kan förutsättningarna för ett samarbete mellan de berörda centrala myndigheterna komma att förändras av en rad olika skäl, såsom ändrad beslutstruktur inom verksamhetsområdet och den tekniska utvecklingen mot små kraftfulla datorer (ofta mikrodatorer) som ger möjlighet till lokala system i varje fall på sikt.
>
> Inom flera verksamhetsområden, bl.a. inom polisen och inom domstolsväsendet, undersöker man nu ADB-frågorna mera långsiktigt.
>
> Bl.a. nu angivna faktorer gör det angeläget att man nu gör en genomgång av vilka frågor som SARI behöver ägna sig åt i det framtida BROTTSRI och rutiner som kan komma att gränsa till det. En sådan kartläggning är inte minst viktig för att lokala system skall kunna utvecklas framöver.

5.5 Översynsprojekt inom åklagarväsendet

5.5.1 Riksåklagarens ADB-grupp

I maj 1984 överlämnade en arbetsgrupp hos riksåklagaren, ADB-gruppen, promemorian Text/ordbehandling. Promemorian behandlade användningen av ordbehandlingsutrustning vid de största åklagarmyndigheterna.

Arbetsgruppen konstaterar i promemorian bl.a. att man bara kan nå marginella ekonomiska fördelar genom att skaffa ordbehandlingsutrustning men att kvantiteten rutinmässiga arbetsuppgifter kan begränsas. Skrivarbetet kan gå snabbare och framför allt når man en större säkerhet i arbetet. Arbetsgruppen föreslår att riksåklagaren anskaffar olika typer av ordbehandlingsutrustning och att man genom en försöksverksamhet skaffar sig ett bredare underlag för framtida investeringsbeslut. Gruppen anser att de tre storstadsdistrikten bör ha ordbehandlingsutrustning av mera kvalificerat slag samt att ett antal åklagardistrikt bör få mindre avancerad utrustning. Gruppen uttalar sig inte om hur många sådana utrustningar som bör anskaffas. Vidare förordar gruppen att anskaffningarna bör

göras på ett sådant sätt att en framtida utbyggnad inte försvåras, att man på central nivå skall utarbeta en lämplig arbetsmetodik samt att man vid anskaffning av persondatorer skall köpa in lämpliga ordbehandlingsprogram.

5.5.2 Statskontorets förstudie om målhanteringen inom åklagarväsendet

Riksåklagaren begärde i juli 1984 statskontorets medverkan för att utreda möjligheterna att höja åklagarväsendets effektivitet bl.a. genom användning av ADB och andra tekniska hjälpmedel.

Statskontoret har i december 1985 lämnat rapporten (1985:56) Åklagarväsendet - en förstudie om målhanteringen m.m. Statskontorets utredningsarbete bedrevs i form av en projektgrupp med representanter för riksåklagaren och statskontoret. Rapporten innehåller framför allt en generell analys av den målhantering som förekommer inom åklagarväsendet och förutsättningarna för att åstadkomma rationalisering med hjälp av bl.a. ADB.

Statskontoret redovisar följande förslag i rapporten.

- Diarieföringssystemet bör ses över och förenklas
- Man bör gå över till en ordning där kriminalregisterutdrag rekvireras av domstol, ej av åklagare
- Man bör slopa kravet på att åklagare skall inhämta personbevis
- Den verksamhet som bedrivs av ekonomerna i mål om ekonomisk brottslighet bör samordnas
- ADB-baserade ärenderegister bör inrättas vid åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt
- Några förändringar när det gäller hanteringen av strafföreläggande inom åklagarväsendet bör inte ske f.n.
- Hos riksåklagaren bör inrättas en central samordningsfunktion för frågor som rör administrativ rationalisering och användande av datateknik.

Utöver de ovan redovisade förslagen framhåller statskontoret följande:

> Av rapporten framgår att åklagarväsendet i dag lägger ned betydande resurser på att rapportera uppgifter till person- och belastningsregistret (PBR). Det kan vidare vara tidsödande och besvärligt att få del av uppgifterna i PBR. Samordning av brottsutredningar m.m., som är ett av syftena med PBR, fungerar enligt rapporten inte tillfredsställande. Det finns också problem beträffande den s.k. strafföreläggande rutinen som blir alltmer resurskrävande och komplicerad att underhålla. Båda rutinerna konstruerades i början av 1970-talet utifrån då gällande ADB-tekniska förutsättningar.
>
> Enligt rapporten förutsätter en effektivisering av åklagarväsendet med hjälp av ADB att PBR och strafföreläggande rutinerna ses över utifrån de krav åklagarväsendet ställer. Statskontoret vill särskilt betona vikten av en sådan översyn med bl.a. åklagarväsendets behov som utgångspunkt.

5.6 Åklagarkommittén

5.6.1 Allmänt

Innan kommittén närmare går in på frågan om vilka möjligheter som finns att rationalisera verksamheten inom åklagarväsendet genom en ökad teknikanvändning vill kommittén erinra om vissa generella uttalanden av statsmakterna när det gäller ADB i statsförvaltningen.

I prop. 1983/84:100, bil 15 s. 18 f, uttalade chefen för civildepartementet bl.a. följande.

> Jag anser att det kvalitetsmässiga kravet på underlag vid beslut om ADB-investeringar på det statliga området bör kunna höjas. Innan ställning tas till att använda datortekniken inom nya områden eller till att genomföra förändringar i den befintliga ADB-strukturen måste en samlad bedömning göras utifrån de olika områden som påverkas av den aktuella investeringen. Användningen av ADB-teknik bör således ingå som en del i den verksamhetsplanering som sker vid genomförandet av en viss organisation, arbetsform, bemanning och lokalisering av statlig verksamhet. Av övervägandena bör likaledes framgå hur finansieringen skall ske samt vilka kostnadsbesparingar och kvalitetsförbättringar för verksamhetens avnämare som den samlade planen avser att åstadkomma. I planeringen måste vidare frågor som sekretess, personlig integritet, datasäkerhet och sårbarhet liksom arbetsmiljö preciseras.
>
> Beslut av denna typ bör tas i form av strategier för administrativ utveckling och ADB-användning (AU/ADB-strategier) för en myndighet eller ett verksamhetsområde. En sådan strategi bör avse en längre tid och omprövas med lämpliga mellanrum, t.ex. tre till fem år.
>
> Ansvaret för att ta fram en sådan strategi åvilar i första hand den myndighet som har ansvaret för verksamheten. Då användningen av datatekniken berör ett stort antal skilda områden är det emellertid viktigt att den verksamhetsansvariga myndigheten får stöd vid utformningen av sin AU/ADB-strategi. Här har - utöver organisationer med renodlad ADB-kompetens - särskilt statskontoret men också riksrevisionsverket, datainspektionen, statens arbetsgivarverk, statens institut för personaladministration och personalutbildning, statens arbetsmarknadsnämnd m.fl. myndigheter viktiga uppgifter att fylla.

Inom åklagarväsendet förekommer ännu ingen AU/ADB-strategi, främst beroende på att man först nyligen har börjat satsa på mer avancerade teknikstöd.

5.6.2 Teknikstöd för målhanteringen

5.6.2.1 Allmänt

Antalet myndigheter inom åklagarväsendet är betydande och spännvidden mellan dem är stor. Under år 1984 kom cirka 174 000 mål in till de lokala åklagarmyndigheterna. Strafföreläggandeärendena som är ca 90 000 per år är då inte inräknade. Storstadsdistrikten svarar för mellan 25 och 30 procent av den totala målhanteringen. Resten av målhanteringen är spridd på 83 åklagarmyndigheter, 13 regionåklagarmyndigheter och statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Regionåklagarmyndigheterna och statsåklagarmyndigheten för speciella mål svarar emellertid antalsmässigt bara för en mycket liten del av den totala målhanteringen. År 1984 inkom cirka 3 800 mål till dessa myndigheter och 43 procent härav lämnades över till lokala åklagarmyndigheter för handläggning. Strafföreläggandeärenden förekommer inte annat än undantagsvis vid dessa myndigheter. Även om antalet ärenden vid de lokala åklagarmyndigheterna är betydande är typiskt sett straffföreläggandena den i stort sett enda ärendegrupp där handläggningen och utformningen av besluten följer mallar och schabloner.

Den kartläggning som statskontoret har gjort av målhanteringen inom åklagarväsendet redovisas i den tidigare nämnda rapporten. Kartläggningen är värdefull bl.a. genom att den beskriver de arbetsuppgifter som förekommer på en normal åklagarmyndighet. Enligt statskontoret består de administrativa rutiner som hör samman med målhanteringen på en lokal åklagarmyndighet i huvudsak av rutiner för

- fördelning av ärenden (lottning)
- diarieföring
- noteringar i liggare etc
- begäran om olika registerutdrag
- rapportering till rikspolisstyrelsens centrala datasystem
- begäran om yttrande
- stämningsansökningar
- strafföreläggande samt
- underrättelser.

Till stöd för arbetet finns i relativt stor utsträckning olika blanketter. Maskinskrivningsarbete i form av löpande text förekommer främst vid upprättande av stämningsansökningar.

Något behov av centrala datorsystem inom åklagarväsendet finns inte enligt kommitténs mening. Behovet av central registrering av misstankar om brott, misstänkta personer samt domar och beslut i brottmål täcks genom de centrala rutiner som finns i RI-systemen. En annan sak är att åklagarväsendet i dag inte har möjlighet att på ett enkelt sätt få tillgång till den information av det här slaget som har tillförts RI-systemen.

Införande av ADB-stöd eller andra former av teknikstöd kan ses som en kvalitetshöjning eller som ett led i en fortgående rationalisering av

verksamheten. De flesta myndigheter ställs numera inför krav på besparingar vilket innebär att verksamheten skall genomföras inom ramen för krympande resurser. Även åklagarväsendet får räkna med en sådan utveckling. Det är då viktigt att man, om man satsar på teknikstöd, gör en ordentlig analys av de praktiska och ekonomiska konsekvenserna även på längre sikt. Eftersom åklagarväsendet befinner sig på ett mycket tidigt stadium i ADB-utvecklingen saknas alltjämt en mera långsiktig planering på det här området.

Kommittén anser att man bör ha följande generella utgångspunkter för den framtida användningen av ADB-stöd inom åklagarväsendet. Införande av teknikstöd bör prövas fortlöpande mot bakgrund av kraven på ökad effektivitet. Den utrustning som anskaffas bör kunna användas för flera olika ändamål och inte utformas för någon speciell rutin. Man bör vidare välja sådan teknisk utrustning som utan komplikationer och omfattande tekniska justeringar kan anslutas till polisens system. Detta är viktigt framför allt om åklagarna skulle komma att få terminalåtkomst till lokala system av det slag som projektet i Huddinge polisdistrikt avser och till PBR. En förutsättning för att egen ADB-utrustning för åklagarna skall kunna vara lönsam är sannolikt att den skall kunna utnyttjas även för uppkoppling mot polisens system. Utrustningen bör slutligen också vara sådan att man kan använda standardprogramvara i den.

Kommittén anser att ett teknikstöd inte behöver utformas lika i alla delar av landet. Det ligger i sakens natur att behovet av teknikstöd är större i Stockholm än t.ex. i Gällivare. Storstadsdistrikten har inte bara ett betydligt större målflöde utan också en helt annan organisation. Uppdelningen på kammare förutsätter bl.a. samordningsrutiner inom myndigheten. Förutsättningarna för att kunna åstadkomma rationaliseringar med hjälp av framför allt ADB-stöd skiljer sig därför väsentligt mellan storstadsdistrikten och övriga distrikt. De förslag som kommittén har lämnat i avsnitt 4 innebär bl.a. att de tre storstadsdistrikten får en betydande ekonomisk frihet. Man får då också räkna med att dessa distrikt kan komma att se på behovet av teknikstöd på olika sätt. Man bör enligt kommitténs mening inte ställa upp några spärrar för myndigheternas teknikanskaffning, utöver de som gäller generellt för statliga myndigheter. Inom de ekonomiska ramar som finns bör myndigheterna själva få avgöra i vilken utsträckning de vill satsa på teknik. Det ligger i sakens natur att det då framför allt blir de allra största distrikten som kan satsa på mer avancerad utrustning.

Man kan tänka sig teknikstöd för flera olika ändamål när det gäller målhanteringen, nämligen stöd för registrering och diarieföring av mål, för förundersökningsverksamheten, för ord/textbehandling samt för uppgiftslämnande till eller uppgiftshämtande från RI-systemen.

5.6.2.2 *Utvecklingen på kort sikt*

Rutiner som har samband med RI-systemen m.m.

Åklagarväsendet är, som har framgått tidigare, starkt beroende av två av delsystemen inom RI. De allra flesta mål som handläggs vid en åklagarmyndighet omfattas av antingen personalbladsrutinen eller strafföreläggande-rutinen och ibland av båda. I ett kortsiktigt perspektiv är det svårt att tänka sig några större förändringar av de nu nämnda rutinerna, om de inte kan genomföras inom ramen för det nuvarande centrala ADB-stödet. Översynsprojekt som berör såväl strafföreläggande-rutinen som hela BROTTSRI är emellertid aktuella. Kommittén återkommer till dessa frågor när det gäller utvecklingen på längre sikt. I det avsnittet behandlas även frågan om vilka möjligheter som kan öppna sig genom projekt av den typ som nu bedrivs i Huddinge.

När det gäller strafföreläggande-rutinen är en särskild fråga om man inom åklagarväsendet bör fortsätta den hittillsvarande satsningen på att anskaffa teknikstöd som i första hand är avsett för utskrift av strafföreläggande. I avsnitt 5.2 har kommittén redogjort för de investeringar som har gjorts hittills. Med undantag av storstadsdistrikten har de allra flesta åklagarmyndigheter färre än 2 000 strafföreläggande per år, dvs färre än tio strafföreläggande per arbetsdag. Kommittén anser, som redan har berörts och som utvecklas närmare i det följande, att man bör iaktta försiktighet med att investera i utrustning som är speciellt destinerad för ett visst ändamål. Någon utvärdering av de hittillsvarande satsningarna på teknikstöd har, bl.a. med tanke på den korta tid som har förflutit från anskaffningen, inte skett ännu. Kommittén utgår från att en sådan utvärdering kommer till stånd och att särskilt de ekonomiska vinster som eventuellt kan göras belyses. Såväl antalet strafföreläggandeärenden på flertalet myndigheter som det förhållandet att man inom en relativt kort tid kan komma att välja andra lösningar för hur informationslämnandet till strafföreläggandesystemet skall ske talar emot en fortsatt satsning på ensidigt inriktat teknikstöd. Kommittén vill peka på att statskontoret i sin rapport har fört fram likartade synpunkter.

En annan fråga är vilken lösning man bör välja när det gäller rekvisition av utdrag ur PBR. Statskontoret har föreslagit att man bör ta bort åklagarnas skyldighet att ge in kriminalregisterutdrag till domstol i samband med bl.a. ansökan om stämning. Åklagarna skulle då enligt statskontoret inte längre behöva rekvirera sådana utdrag. Bakgrunden till förslaget är dels att domstolarna själva i stor utsträckning rekvirerar kriminalregisterutdrag, dels att statskontoret utgår från att åklagaren alltid har tillgång till utdrag ur polisregistret under förundersökningen.

Åklagare har rätt att få utdrag ur både kriminalregistret och polisregistret. I de fall åklagare väcker åtal är han som regel skyldig att ge in ett utdrag ur kriminalregistret samtidigt med stämningsansökan. Domstolarna har - i motsats till åklagarna - inte rätt att få utdrag ur polisregistret.

En åklagare är beroende av att ha tillgång till utdrag ur antingen polisregistret eller kriminalregistret för bl.a. beslut i åtalsfrågor och beslut om förundersökningsbegränsning och strafföreläggande. Åklagare arbetar alltså med båda typerna av registerutdrag, i motsats till polisen som normalt bara använder polisregisterutdrag och domstolarna som bara har rätt att få utdrag ur kriminalregistret. Uppgifterna i de båda registren skiljer sig, som tidigare har nämnts, på det sättet att ett utdrag ur polisregistret innehåller dels de uppgifter som ingår i kriminalregistret, dels vissa andra uppgifter, bl.a. om vissa bötesdomar och om misstankar om brott.

Åklagaren erhåller inte automatiskt ett utdrag ur polisregistret från polisen. Normalt skall i stället sådana utdrag rekvireras per post från rikspolisstyrelsen. Utdrag ur kriminalregistret rekvireras på samma sätt. I vissa polisdistrikt ger emellertid polisen åklagarna den servicen att ett polisregisterutdrag följer med ärendet när det redovisas. I bl.a. Stockholms och Göteborgs åklagardistrikt och i många andra åklagardistrikt lämnar däremot polisen endast ut sådana utdrag på särskild begäran, t.ex. i samband med en häktningsförhandling. Storstadsdistrikten svarar för nära 30 procent av de mål i vilka utdrag ur kriminalregistret krävs. I de distrikt där åklagarmyndigheterna inte automatiskt får utdrag ur polisregistret måste ett sådant utdrag eller ett kriminalregisterutdrag rekvireras per post. Den grundläggande förutsättningen för att kunna genomföra statskontorets förslag, nämligen att åklagarna utan att själva rekvirera utdrag ändå har tillgång till uppgifter ur PBR, är därmed inte uppfylld.

Åklagarnas uppgiftshämtande från PBR är omfattande. Under år 1985 väcktes åtal i drygt 52 000 mål i vilka kriminalregisterutdrag skulle tillställas domstolen. Det totala antalet mål i vilka utdrag från kriminalregistret eller polisregistret rekvireras är emellertid betydligt större. Det har beräknats att åklagarna rekvirerar ca 80 000 utdrag ur kriminalregistret per år. I dag har åklagare inte rätt att få tillgång till uppgifter ur PBR via terminal. Vid sidan av polisen är sannolikt åklagarväsendet den sektor som oftast utnyttjar uppgifter ur PBR. Kommittén anser att åklagarmyndigheterna bör få möjlighet till terminalåtkomst till PBR. För detta krävs en författningsändring. En sådan ändring kan enklast ske i samband med den översyn av registerlagstiftningen som pågår f.n.

Förslaget om att åklagarna skall kunna få terminalåtkomst till PBR innebär inte att man utvidgar den krets som har tillgång till registret i fråga. Hade det varit fallet skulle frågan ha kommit i ett annat läge eftersom registren innehåller mycket känsliga uppgifter om enskilda personer. Åklagarna har redan i dag tillgång till uppgifterna men är hänvisade till att skaffa sig dem genom att sända in skriftliga rekvisitioner. Med den nuvarande rutinen dröjer det flera dagar och ibland upp till en vecka innan åklagaren får det begärda registerutdraget. Kommitténs förslag innebär en klar förbättring för åklagarmyndigheterna genom att de på ett enklare och snabbare sätt kan få fram nödvändiga uppgifter ur PBR. I det sammanhanget vill kommittén också påminna om att häktningsutredningens förslag om kortare frister också för med sig krav på

snabbare åtkomst av uppgifter i PBR.

Det finns emellertid några problem som är knutna till frågan om terminalåtkomst och som kommittén vill peka på. Ett problem är att de terminaler som f.n. används inom polisen bara utnyttjas för att framställa utdrag ur polisregistret men inte ur kriminalregistret. Rikspolisstyrelsen har emellertid utvecklat en rutin för kriminalregisterutdrag on line. Rutinen används av registerbyrån vid rikspolisstyrelsen. Den kan enligt vad rikspolisstyrelsen har uppgett under hand användas även för utdrag via terminal inom åklagarväsendet. Enligt kommitténs mening är det en avvägning som får ske i varje enskilt fall om man kan åstadkomma sådana rationaliseringsvinster genom att ta informationen från PBR via terminal att det kan motivera kostnaden för en terminal. Kommittén återkommer i det följande avsnittet om utvecklingen på längre sikt till möjligheterna att genom utnyttjande av lokala system hos polisen få tillgång till PBR via terminal.

Statskontoret har föreslagit att man skall ta bort åklagarnas skyldighet att ge in personbevis till domstolen i samband med bl.a. ansökan om stämning. Enligt statskontoret bör polisen under en brottsutredning från det statliga person- och adressregistret (SPAR) hämta in information som svarar mot den som finns i ett personbevis. SPAR är ett dataregister hos DAFA. Rikspolisstyrelsen har i dag en koppling till DAFA som gör det möjligt att hämta uppgifter ur SPAR via terminalerna i polisdistrikten. Förslaget innebär en klar arbetsbesparing för åklagarmyndigheterna. Det kan emellertid finnas skäl att avvakta innan man går ifrån det nuvarande förfarandet. Dels pågår en allmän översyn av de statliga myndigheternas utnyttjande av personbevis, dels är de ekonomiska förutsättningarna för förslaget inte uttömmande belysta. Enligt vad som har upplysts är polisens utnyttjande av SPAR redan i dag mycket kostsamt. Ett ökat utnyttjande måste belysas kostnadsmässigt. Man måste även ta med i bilden att polisen kan komma att kräva ersättning för de ökade kostnaderna. Den kalkylmässiga vinst som har beräknats för åklagarväsendet torde också vara svår att realisera med hänsyn till att det är 100 myndigheter inom åklagarväsendet som rekvirerar personbevis och att den totala besparingen för landet skulle motsvara drygt tre årsarbetskrafter. En av de uppgifter som åklagarna hämtar från personbevisen, nämligen uppgiften om utländskt medborgarskap, finns inte heller i SPAR.

Förundersökningsverksamheten

Teknikstöd för förundersökningsverksamheten förekommer i dag egentligen bara inom ett område, nämligen vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Vid de myndigheter som har tjänster för revisorer finns teknikstöd i form av persondatorer (jfr avsnitt 5.2).

Vid vissa mycket svåra brott förekommer det att man med hjälp av ADB-utrustning bygger upp tillfälliga register i spanings- och utredningsarbetet. Det förekommer t.ex. i en del svårlösta mordfall. Sådana insatser är framför allt ett stöd i polisverksamheten men kommer indirekt även åklagaren till godo. Rikspolisstyrelsen har vissa resurser för det

här ändamålet. De ställs till förfogande i särskilda fall. Dessutom har 38 lokala polismyndigheter ADB-utrustning som utnyttjas för att inrätta och föra förundersökningsregister. Behovet av mycket omfattande datorbearbetning av uppgifter i en brottsutredning begränsar sig i huvudsak till ett fåtal brott. De resurser som rikspolisstyrelsen och vissa lokala polismyndigheter förfogar över täcker enligt kommitténs mening i stort sett de behov som förekommer. När det gäller den ekonomiska brottsligheten kan det emellertid av andra skäl finnas ett visst behov av teknikstöd inom åklagarväsendet.

Det teknikstöd som har anskaffats för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten fyller de krav som enligt åklagarkommitténs mening bör ställas på ett sådant stöd. De allmänna förutsättningar som kommittén har förordat i avsnitt 5.6.2.1, bl.a. att det skall vara fråga om ett allsidigt teknikstöd som fyller flera funktioner, att standardprogramvara skall kunna användas och att utrustningen är kompatibel med motsvarande utrustning hos polisen, har tillgodosetts genom den utrustning som har valts. Teknikstödet i fråga är knutet till de tjänster för revisorer som har inrättats på vissa åklagarmyndigheter. Enligt kommitténs mening är det en riktig utgångspunkt. Teknikstödet är anpassat för revisorernas arbete med kalkyler, rekonstruktion av bokföring etc. Något motsvarande teknikstöd på myndigheter som inte har revisorer är svårt att motivera från såväl sakliga som ekonomiska utgångspunkter.

En särskild fråga som statskontoret har tagit upp är att man bör samordna revisorernas verksamhet. Statskontoret föreslår att en central funktion för sådan samordning inrättas hos riksåklagaren. Kommittén delar statskontorets uppfattning att en samordning bör komma till stånd. Enbart denna fråga motiverar dock knappast en samordningsfunktion på central nivå inom åklagarväsendet. Statskontoret har emellertid föreslagit att denna funktion även skall svara för samordning av frågor som rör administrativ rationalisering och användande av datateknik inom åklagarväsendet men även inom sådan polis- och domstolsverksamhet som berör åklagarväsendet. Till arbetsuppgifterna skulle även höra att svara för utveckling och underhåll av program- och maskinvaror m.m. Kommittén anser att samordningen av revisorernas verksamhet är en fråga som inte hör samman med de många andra arbetsuppgifter som enligt statskontoret skulle ligga på en central samordningsfunktion.

Ett naturligt forum för den samordning som behövs när det gäller revisorernas verksamhet är enligt kommitténs mening riksåklagarens arbetsgrupp mot kvalificerad ekonomisk brottslighet. I den arbetsgruppen finns representanter även för myndigheter utanför åklagarväsendet, bl.a. polisen och skattemyndigheterna. De revisorer som finns inom åklagarväsendet kommer på det lokala planet att ha en hel del kontakter med motsvarande tjänstemän hos bl.a. polisen, skattemyndigheterna och tillsynsmyndigheterna i konkurs. Det är då lämpligt att det samordnande organ som finns på central nivå har ett motsvarande kontaktnät. Kommittén utgår också från att det inte behöver bli någon alltför betungande uppgift för arbetsgruppen utan kan ses som ett naturligt led i dess arbete. Samordningen av revisorernas arbete på det praktiska planet bör emellertid

även ske genom att revisorerna ges tillfälle att med jämna mellanrum träffas för att samråda och utbyta erfarenheter. De utgör en mycket liten specialistgrupp inom åklagarväsendet. Verksamheten är ganska ny och befinner sig på vissa orter alltjämt i ett uppbyggnadsskede. En samordning är därför enligt kommitténs mening viktig för att göra verksamheten effektiv och för att vinna erfarenheter för framtiden. Kommittén återkommer i avsnitt 5.6.3 till frågan om central samordning i övrigt.

Ord/Textbehandling

Kommittén har i avsnitt 5.2 redovisat den tekniska utrustning som har anskaffats inom åklagarväsendet. Till allra största delen är det fråga om utrustning för ord/textbehandling. Utrustningen i fråga har särskilt anpassats för utskrift av strafföreläggande.

Maskinskrivningsarbetet på en åklagarmyndighet består till stor del av utskrift av strafföreläggande och stämningsansökningar. Kommittén har tidigare behandlat frågan om enbart utskrift av strafföreläggande motiverar ett särskilt teknikstöd och funnit att så inte är fallet utom möjligen i de allra största distrikten. Antalet stämningsansökningar är svårare att uppskatta men man kan få en viss ledning av antalet mål i tingsrätt. På de lokala åklagarmyndigheterna varierar målen i tingsrätt från knappt 200 per år och uppåt. Mot den här bakgrunden är den slutsats som redan riksåklagarens ADB-grupp uttalade, nämligen att det bara går att göra marginella ekonomiska vinster genom teknikstöd för ord/textbehandling, säkert riktig. De allra största distrikten utgör emellertid som nyss har nämnts ett undantag.

Utrustning med generell användbarhet

Polisväsendet planerar att upphandla s.k. intelligenta terminaler. Sådana terminaler har möjlighet att fungera som persondatorer med styrsystemet MS-DOS[1]. I den mån polisväsendet satsar på sådan utrustning bör man inom åklagarväsendet överväga om inte samma slags terminaler kan användas även för åklagarmyndigheternas behov av målregistrering, utskrift av strafföreläggande och annan ord- och textbehandling samt andra uppgifter inom en åklagarmyndighet, t.ex. sådana som hör samman med administrationen. Till persondatorer med styrsystemen MS-DOS finns många generella program som torde kunna användas för dessa uppgifter utan programmering i vanlig mening. Leverans av uppgifter till rikspolisstyrelsens rutin för strafföreläggande borde kunna ske genom utskrift på disketter i stället för de optiskt läsbara blanketter som nu sänds in till styrelsen. Det kan emellertid förutsätta att man förändrar bl.a. rutinerna kring utsändning av strafföreläggande eftersom föreläggandet skall vara underskrivet av åklagaren.

Väljer man samma typ av terminaler som polisväsendet nu anskaffar kan

---

[1] Microsoft Disk Operating System

man, om åklagarna får rätt att hämta uppgifter ur PBR via terminal, använda terminalerna även för detta ändamål. På samma sätt skulle åklagarna med sådana terminaler, anknutna till polisens centrala system, kunna få tillgång till t.ex. SPAR och rättsdata. Särskilt det sistnämnda är något som ibland efterfrågas inom åklagarväsendet.

6.6.2.3 Utvecklingen på längre sikt

Som ett led i registreringen av målen upprättas ett centralt målregister för samordningen av målen vid åklagarmyndigheterna. Registret består som regel av en kopia av diariebladet. I Stockholm används ett annat system för den centrala registreringen. Målregistret används inte för löpande registrering av händelser. Sådana anteckningar görs i stället i diarierna. Statskontoret har föreslagit att riksåklagaren snarast skall tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att konstruera ett nytt diarieföringssystem.

Statskontoret har vidare föreslagit att man i storstadsdistrikten bör införa datoriserade ärenderegister som skall ersätta de manuella register som finns i dag. Registren skall innehålla ungefär samma uppgifter som de centrala registren har f.n. Enligt vad kommittén har inhämtat avser statskontoret att arbeta vidare med den frågan. Enligt kommitténs mening finns det säkert på kort sikt vissa vinster att hämta med en rationellare hantering av ärenderegistren i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Det är emellertid angeläget att framhålla att man måste undvika att skapa framtida låsningar. Frågor som rör registrering av mål är inte något specifikt storstadsproblem även om ärendemängderna och uppdelningen på olika enheter skapar särskilda problem. Det kunde ha varit av värde om man sett saken i ett något större sammanhang och bl.a. även tagit in frågan om diarieföringen, dvs alla de uppgifter utöver grunduppgifterna som registreras i diarierna. Man bör emellertid se det förhållandet att förslaget har begränsats till inrättande av ärenderegister mot bakgrund bl.a. av att statskontoret samtidigt förordar att man bör konstruera ett helt nytt diarieföringssystem. Kommittén återkommer till den frågan i det följande.

Även om den tekniska utvecklingen går fort och kostnaderna för många slag av teknisk utrustning har sjunkit kraftigt under senare år kvarstår även på längre sikt det problemet att åklagarmyndigheterna över lag är ganska små och att mot den bakgrunden de ekonomiska förutsättningarna för att genom olika rationaliseringsåtgärder kunna införa teknikstöd inte är särskilt goda. Kommittén har i det föregående delvis berört frågan hur utvecklingen hos polisen kan komma att påverka möjligheterna till ett ökat ADB-stöd även för åklagarna. En viktig del i det sammanhanget är utvecklingen av de centrala datasystemen hos rikspolisstyrelsen, en annan vilken utveckling som kan komma att ske i form av lokala datorsystem.

När det gäller det delsystem inom RI-systemen som omfattar strafföreläggandeRutinen har SARI nyligen beslutat att det skall ses över på såväl

kort som lång sikt. Mot den bakgrunden anser åklagarkommittén att det inte finns skäl att gå in närmare på vilka förändringar som kan göras i den delen. Kommittén vill emellertid understryka att det är angeläget att översynen kommer till stånd inom en snar framtid och att hänsyn tas till åklagarväsendets krav på hur systemet bör utformas.

Personbladsrutinen hör intimt samman med de rutiner som finns för brottsanmälan. När det gäller den rutinen är knytningarna mellan polisen och åklagarna betydligt starkare än i fråga om strafföreläggande rutinen som i princip bara utnyttjas av åklagarväsendet, och i någon utsträckning tullen. Rikspolisstyrelsen bedrev tidigare ett mycket omfattande projekt, ARF-projektet, vars syfte bl.a. var att ersätta personbladsrutinen med någon modernare form av rapportering. Projektet har, som tidigare har nämnts, lagts ner.

Enligt kommitténs mening är det utomordentligt viktigt för åklagarväsendet att man ser över den nuvarande personbladsrutinen. Den fyller inte längre de syften som var avsedda när rutinen en gång infördes. För åklagarväsendet innebär den en tidsödande och besvärlig manuell hantering. En förenklad personbladsrutin skulle innebära åtskilligt för att rationalisera verksamheten på åklagarmyndigheterna.

Det projekt som f.n. drivs av BROTTSRI-gruppen har stor betydelse för frågan om hur vissa rutiner i RI-systemet kommer att utvecklas. Det finns anledning att betona att en rutin som skall ersätta personbladsrutinen inte enbart bör byggas upp efter de krav som polisen ställer på uppgiftslämnandet. Även åklagarväsendets synpunkter måste tas med i bedömningen. Åklagarmyndigheterna svarar för en volymmässigt nästan lika stor del av uppgiftslämnandet via personbladen som polisen. Kommittén förutsätter att BROTTSRI-gruppens arbete ger en grund för framtida överväganden angående personbladsrutinen. Det finns därför inte skäl att här gå in ytterligare i saken. Mot bakgrund av det projekt som pågår kommer det sannolikt att dröja innan man får några nämnvärda förändringar i själva personbladsrutinen.

Kommittén delar statskontorets uppfattning att man bör se över diarieföringssystemet. Vid en sådan översyn bör man enligt kommitténs mening bl.a. överväga om man kan gå över till ett målregister som kompletteras med ett dagboksblad av det slag som förekommer på de allmänna domstolarna. Domstolsverket har utvecklat ett datorstöd för domstolarna som bör vara av intresse att studera i detta sammanhang. En annan viktig fråga om man tänker sig ett annat system för diarieföringen är sambandet med polisen. När ett ärende förs in i diariet kommer som regel de grundläggande uppgifterna från polisen. På sikt kan man kanske tänka sig en lösning där vissa uppgifter förs över automatiskt från polisen till åklagarna. Kommittén återkommer i det följande till olika möjligheter för åklagarna att använda sig av ett med polisen gemensamt ADB-stöd.

Ett särskilt problem om man tänker sig ett målregistrerings/diarieföringssystem med hjälp av ADB är att ett brottmålsdiarium hos åklagare bildar ett register över personer misstänkta för brott. Enligt datalagen

kan datainspektionen ge tillstånd till olika typer av register som innehåller personuppgifter. Oavsett hur ett diarieföringssystem utformas får man räkna med att det krävs ingående överväganden och eventuellt också en författningsreglering innan man kan gå över från manuella till ADB-baserade system med tanke på de integritetskänsliga uppgifter som ett brottmålsdiarium innehåller.

Datorstödet inom polisen har successivt ökat under 1970- och 1980-talen. ADB-rutinerna för brottsanmälan och personblad har emellertid, som tidigare har berörts, i stort sett inte förändrats alls. Nu pågår emellertid arbete med att förändra en del av rutinerna inom RI-systemet. Samtidigt pågår en utveckling mot lokala datorsystem hos polisen. De lokala systemen kommer förr eller senare att anknytas till de centrala systemen. Huddingeprojektet är ett sådant lokalt system. Man får räkna med att den utveckling som sker på dessa områden kommer att ta tid. De vinster som kommittén pekar på när det gäller en anknytning till lokala system hos polisen kan knappast realiseras förrän på sikt och är helt beroende av vilken utveckling som sker inom polisväsendet.

När man utvecklar lokala system för brottsanmälan som nu sker i bl.a. Huddinge polisdistrikt är det angeläget att åklagarmyndigheterna får tillfälle att medverka i projekten, särskilt som systemen berör uppgifter som har betydelse för åklagarnas verksamhet. Åklagarkommittén anser att det är glädjande att åklagarmyndigheten i Huddinge deltar i Huddingeprojektet på det sätt som hittills har skett. Den fortsatta utvecklingen i det projektet kan som utredningen ser det komma att få betydelse även för andra delar av landet om polisen i andra distrikt bygger upp lokala system av motsvarande slag.

Enligt kommitténs mening bör man studera, mot bakgrund främst av Huddingeprojektet, i vad mån ett samarbete med polisen kan ge möjligheter till ett rationellt datorstöd på lokal nivå. Åklagarmyndigheterna är ofta så små att ett teknikstöd för dem inte är ekonomiskt möjligt. Ser man det i stället som en fråga om ett stöd i brottmålsförfarandet hos både polis och åklagare är möjligheterna helt andra. I Huddingeprojektet planerar polisen ett datorstöd och förutsätter att åklagarmyndigheten ges en terminalanslutning till det systemet. En sådan utveckling gör det naturligt att fråga sig i vad mån åklagarmyndigheterna generellt kan ges ett datorstöd som bygger på utvecklingen i polisdistrikten. Ett gemensamt datorstöd kan utformas utan att de enskilda myndigheternas oberoende träds för när. RI-systemen är ett exempel på det. Genom ett lokalt samarbete bör polis- och åklagarmyndigheterna kunna åstadkomma tekniska lösningar som är ekonomiska för bägge myndigheterna och som sammantaget framstår som den bästa lösningen. Flera olika möjligheter är tänkbara. Man kan tänka sig att åklagarmyndigheterna har ett helt med polisen integrerat system i samma dator, ett fristående system i samma dator där ingångsuppgifterna automatiskt förs över från polisens system eller ett fristående system i en fristående dator hos åklagarmyndigheten men med datautbyte med polisens dator. Vilken av dessa lösningar som kan vara lämplig och ekonomisk är svårt att säga utan en ingående utredning. En sådan utredning förutsätter också att man kan överblicka de lösningar som polisen

väljer. Utredningen anser emellertid att Huddingeprojektet kan utgöra en lig utgångspunkt för även sådana överväganden.

Skapar man lokala system hos polisen förutsätter åklagarkommittén att polisen förr eller senare kommer att få tillgång till PBR via det lokala systemet. Åklagarna bör då också få tillgång till PBR via det lokala systemet.

5.6.3 Teknikstöd för administrationen

I dag förekommer det inget teknikstöd inom åklagarväsendet för de personal- och ekonomiadministrativa rutinerna. Inrapporteringen till de centrala statliga ADB-systemen (SLÖR, TEMOS m. fl. system) sker från riksåklagarens kansli. Underlaget för inrapportering sänds till redovisningscentralen för stansning. Hanteringen på de lokala och regionala nivåerna inom åklagarväsendet är också i sin helhet manuell.

Inledningsvis framhöll kommittén att det i fråga om teknikstödet för administrationen framför allt är av intresse att se på hanteringen i riksåklagarens kansli.

Kommittén anser att man bör kunna utnyttja de redan befintliga tekniska hjälpmedlen i riksåklagarens kansli på ett mera rationellt sätt. Den långsiktiga planeringen för åklagarväsendet har, som tidigare har nämnts, i stor utsträckning fått stå tillbaka för mer rutinbetonade frågor. Varje form av sådan planering har också hittills fått ske genom manuella insatser. De förslag som kommittén har lämnat i avsnitt 4 innebär bl.a. att riksåklagarens kansli avlastas rutinbetonade ärenden. Där framhålls också att riksåklagaren bör satsa resurser på mer övergripande frågor. De persondatorer och den programvara som riksåklagaren har inköpt öppnar enligt kommitténs mening nya möjligheter att både rationalisera vissa delar av verksamheten i kansliet och att framför allt förbättra planeringen på lång sikt.

Till persondatorer finns i dag standardprogramvara i form av t.ex. kalkylprogram. Det finns också program för olika typer av registerhantering etc som skulle kunna utnyttjas i arbetet på den administrativa byrån inom riksåklagarens kansli. Där förs t.ex. en rad register och förteckningar helt manuellt. Det saknas också i dag möjlighet till en rationell samordning av de uppgifter som finns i olika delar av kansliet om personalen inom åklagarväsendet. Ett typiskt exempel på detta är att det förs olika förteckningar över åklagarna och deras tjänstgöring. Att ta fram uppgifter om personalen för ett särskilt ändamål, t.ex. en löneförhandling, kräver som regel att en tjänsteman manuellt går igenom olika datalistor. Nästa gång samma fråga blir aktuell krävs en ny genomgång av motsvarande slag. Det administrativa arbetet blir enligt kommitténs mening onödigt tungrott om man inte utnyttjar de möjligheter som det redan befintliga teknikstödet ger.

De förändringar som kommittén föreslår i avsnitt 4 ställer framför allt krav på förenklade rutiner och en rationellare handläggning i riksåkla-

garens kansli. En fråga i det sammanhanget är om man bör gå över till en modernare rapportering till SLÖR och TEMOS. Det finns numera möjligheter att rapportera in uppgifter i systemen via olika försystem. Rikspolisstyrelsen, domstolsverket och kriminalvårdsstyrelsen har alla en modernare inrapportering av uppgifter för löneberäkningen än den som förekommer inom åklagarväsendet.

Inom polisväsendet sker bl.a. lönerapporteringen från polisdistrikten via polisens terminaler till rikspolisstyrelsen till F-SLÖR. Statens kriminaltekniska laboratorium, som saknar terminalanslutning till rikspolisstyrelsen, rapporterar in sina uppgifter på blanketter. Rikspolisstyrelsen sammanställer uppgifterna och överför dem via magnetband till försvarets civilförvaltning, där löneuträkningen sker. F.n. sker ändringar och rättelser i insända uppgifter på särskilda blanketter som är avsedda för optisk läsning och som via rikspolisstyrelsen sänds till försvarets civilförvaltning. Enligt uppgift ämnar rikspolisstyrelsen inom kort gå över till att låta distrikten lämna även rättelseuppgifter via terminal.

Inom kriminalvården rapporteras löneuppgifterna in till kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen är sedan ungefär ett år ansluten till LÖNREG, ett försystem till SLÖR. Från kriminalvårdsstyrelsen finns en direktlinje till Stockholms Datorcentral, QZ, där lönebearbetningen sker.

Domstolsverket ansvarar för underlaget för löneberäkningen för myndigheterna inom domstolsväsendet. Dataregistreringen sker hos verket. Löneunderlaget uppdateras i SLÖR genom körningar två gånger per månad. Domstolsverket är vidare anslutet till ett eftersystem till SLÖR, PIR 3, genom en uppkopplingsbar linje.

Lönerapporteringen i riksåklagarens kansli sköts i dag av en särskild enhet. Arbetet på enheten koncentreras kring två tidpunkter i månaden då uppgifterna senast måste sändas över för stansning för att kunna beaktas vid nästa löneutbetalning, nämligen omkring den femte och den femtonde i varje månad. En konsekvens av den arbetsansamling som sker är dels att det kan krävas övertidsarbete med jämna intervall dels att man måste ha en beredskap personalmässigt för att klara arbetstopparna.

Enligt kommitténs mening bör riksåklagaren, som ett led i det på alla myndigheter gängse rationaliseringsarbetet, överväga möjligheten att åstadkomma rationaliseringar i verksamheten i kansliet genom att gå över till en modernare inrapportering till SLÖR. På motsvarande sätt bör man på sikt överväga om man kan få bättre rapporteringsformer till TEMOS.

När det gäller behovet av teknikstöd för administrationen inom åklagarväsendet i övrigt är det framför allt storstadsdistrikten som är av intresse. Med den förändrade struktur som kommittén föreslår i fråga om administrationen kommer de regionala myndigheterna i stort sett bara att svara för administration som rör personal på den egna myndigheten. Enligt kommitténs mening krävs det knappast, ens i storstadsdistrikten,

något särskilt teknikstöd för admninistrationen. Man bör i stället, som kommittén tidigare har varit inne på, välja teknik som har en generell användbarhet, dvs även kan utnyttjas för administration om det behövs.

5.6.4 En central samordnande funktion hos riksåklagaren?

Kommittén anser att man, inom de ramar som gäller generellt för statsförvaltningen, bör ge myndigheterna inom åklagarväsendet en möjlighet att själva välja olika lösningar när det gäller teknikstöd. Det innebär att de ekonomiska förutsättningarna blir styrande och att man får räkna med att myndigheter av skilda storlekar så småningom kan komma att ha ett teknikstöd som är olika utformat. Det ligger i sakens natur att utvecklingen kommer att gå snabbare i storstadsdistrikten än på myndigheterna i övrigt.

En fråga är då om man, som statskontoret har föreslagit, skall ha någon form av central funktion för samordning hos riksåklagaren. Enligt kommitténs mening har riksåklagaren en viktig roll att spela när det gäller att bevaka åklagarväsendets behov och önskemål i fråga om t.ex. delsystemen i RI-systemen och andra system hos polisen som berör åklagarna. En annan viktig aspekt är att se till behovet av samordning inom åklagarväsendet. Centralmyndigheten bör vidare svara för råd och stöd åt myndigheter som överväger att skaffa sig teknikstöd. Det kan gälla t.ex. sådana frågor som vilken programvara som är lämplig. Kommittén anser att man på centralmyndigheten bör ha en funktion för samordning av det slag som nu har angivits. Det är också viktigt att man inom kansliet har kunskap om administrativt rationaliseringsarbete och datateknik. Verksamhetsområdet är emellertid så litet att det knappast är motiverat med särskilda tjänster för detta ändamål. De angivna uppgifterna ligger naturligt inom kanslibyråns arbetsfält.

6 OMFÖRDELNING AV ARBETSUPPGIFTER FRÅN ÅKLAGARE TILL KANSLIPERSONAL

6.1 Nuläge

För anställning inom åklagarväsendet gäller helt olika krav i fråga om åklagarpersonal respektive administrativ personal. För att utöva tjänst som åklagare gäller först och främst enligt 4 kap 2 § lagen (1976:600) om offentlig anställning ett krav på svenskt medborgarskap. Bestämmelsen har meddelats med stöd av 11 kap 9 § regeringsformen. För att antas till åklagarbanan fordras vidare enligt 49 § åklagarinstruktionen juris kandidatexamen eller juristexamen samt notariemeritering enligt notarieförordningen (1984:488). Under och efter aspiranttiden genomgår åklagarna viss obligatorisk teoretisk utbildning. För åklagarpersonalen finns ett varierande utbud av internutbildning som främst rör hur man skall handlägga olika typer av brottmål.

För den administrativa personalen finns inte något krav på svenskt medborgarskap eller i övrigt några särskilda anställningskrav. Viss internutbildning förekommer i form av korta kurser med inriktning främst på de kontorsrutiner som följer med åklagarverksamheten.

De nuvarande reglerna om vilka arbetsuppgifter som icke åklagarutbildad personal *självständigt får handlägga* finns i 45 § åklagarinstruktionen (som har tillämpning på såväl lokala åklagarmyndigheter som regionåklagarmyndigheterna). De uppgifter som nämns där är följande:

- föra diarier över mål och ärenden,

- rekvirera registerutdrag och personbevis,

- efter beslut i varje särskilt fall av åklagare inhämta yttrande från socialnämnd, från den som förestår ett hem för vård eller boende inom socialtjänsten, från styresman för sjukhus och kriminalvårdsanstalt,

- underteckna och expediera föreskrivna underrättelser och andra meddelanden under pågående förundersökning,

- fullgöra underrättelseskyldighet angående beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning och beslut i anledning av åtalsprövning, dom eller straffföreläggande,

- på åklagares uppdrag inhämta upplysningar om vilken åtgärd som har vidtagits för den som har meddelats åtalsunderlåtelse och upplysning om vilken vård som har anordnats för den som av domstol har överlämnats till vård inom socialtjänsten,

- förvalta myndigheten tilldelade anslagsmedel och besluta om utgift som rör dessa medel,

- bestrida göromål enligt expeditionskungörelsen (1964:618) och stäm-

pelförordningen (1964:619),

- ombesörja personalredovisning och redovisning av beslut om ledighet och förordnanden,

- föra arkivförteckning samt

- upprätta och expediera föreskrivna statistiska uppgifter.

Förordnande att fullgöra sådana uppgifter som nu har nämnts meddelas av myndighetens chef. Ett förordnande får inte avse en arbetsuppgift som enligt lag eller annan författning skall fullgöras av en åklagare.

När det gäller *förberedelsearbete*, i form av att upprätta förslag till beslut, skrivelser m.m., finns inga författningsreglerade begränsningar för kanslipersonalens medverkan. Det förekommer i varierande utsträckning att kanslipersonalen upprättar förslag till beslut i fråga om rena åklagaruppgifter. Det vanligaste är att kanslipersonalen skriver utkast till strafföreläggande. Vid en del myndigheter förbereder kanslipersonalen även andra åklagarbeslut. Det kan t.ex. gälla att göra upp förslag till stämningsansökan i de allra enklaste målen. I sådana administrativa ärenden där åklagare fattar beslut eller där beslutsfunktionen ligger på överordnad myndighet förbereder kanslipersonalen som regel ärendena genom att skriva ut förslag till beslut, fylla i blanketter m.m.

De huvudsakliga arbetsuppgifterna vid en *lokal åklagarmyndighet* består av handläggningen av mål. Åklagarnas verksamhet när det gäller förundersökningar, åtalsbeslut och domstolsprocess är i sin helhet författningsreglerad. Författningsregleringen förutsätter att dessa arbetsuppgifter fullgörs av den som har behörighet som åklagare.

Den administrativa personalens uppgifter består i allt väsentligt i de kontorsgöromål som åklagaruppgifterna för med sig. Några självständiga arbetsuppgifter av annat än expeditionell karaktär förekommer inte. Kanslipersonalen förbereder däremot, som tidigare har nämnts, i vissa fall åklagarens beslut. Omfattningen av förberedelsearbetet varierar mycket mellan myndigheterna. På en del myndigheter förekommer knappast något förberedelsearbete alls medan det på andra finns kanslipersonal som i ganska stor utsträckning sysslar med sådana uppgifter vid sidan av sina vanliga arbetsuppgifter. De avgörande faktorerna torde vara dels i vilken utsträckning kanslipersonalen har tid över för förberedelseåtgärder, dels den personliga lämpligheten och intresset för uppgifterna. En försöksverksamhet, där kanslipersonalen mera regelbundet utför förberedelse av detta slag redovisas i det följande (avsnitt 6.2.1 och 6.2.2).

En mindre mängd administrativa göromål förekommer också vid de lokala myndigheterna, framför allt beslut om ledigheter. Även när det gäller administrationen ligger, med det nuvarande regelsystemet, beslutsfunktionerna på åklagare, i det här fallet chefsåklagaren. Kanslipersonalen

biträder dels med de kontorsgöromål som hör samman med administrationen dels med visst förberedelsarbete.

För *storstadsdistrikten* är, i likhet med de övriga lokala åklagarmyndigheterna, handläggningen av mål den dominerande uppgiften. Vad som har sagts om kanslipersonalens arbetsuppgifter på lokal nivå när det gäller den delen av verksamheten avser alltså även förhållandena i de tre största distrikten.

Storstadsdistrikten har emellertid betydligt fler administrativa uppgifter än de övriga lokala myndigheterna. Kanslipersonalen på överåklagarens kansli förbereder i stor utsträckning de administrativa ärendena. Överåklagarna i storstadsdistrikten kan redan nu delegera rätten att fatta beslut i flertalet ledighetsärenden till kanslipersonal (56 § åklagarinstruktionen). Vidare kan viss del av ekonomiadministrationen delegeras. Möjligheterna till delegation utnyttjas i stor utsträckning.

När det gäller arbetsuppgifterna vid en *regionåklagarmyndighet* är de åklagaruppgifter som handläggs där som regel så komplicerade att det knappast förekommer att kanslipersonalen hjälper till med något förberedelsearbete. Kanslipersonalens uppgifter inskränker sig därför till rena kontorsgöromål i fråga om den delen av verksamheten.

Administrationen vid en regional myndighet är däremot ganska omfattande i nuläget. Kanslipersonalen arbetar i stor utsträckning med att förbereda ärendena. Beslutsfunktionerna ligger som regel på chefen för myndigheten. Viss del av ekonomiadministrationen kan dock delegeras. Som tidigare har nämnts varierar omfattningen av sådan delegation ganska kraftigt.

6.2 Försöksverksamhet

6.2.1 Försöksverksamheten vid åklagarmyndigheten i Handens åklagardistrikt

Sedan i mars 1980 har vid åklagarmyndigheten i Handens åklagardistrikt bedrivits en försöksverksamhet med vad som har kallats åklagarbiträde. Av den administrativa personalen har en tjänsteman avdelats för att på heltid syssla med att bereda ärenden för åklagarbeslut. Uppgiften att vara åklagarbiträde cirkulerar med ett halvt års mellanrum mellan några befattningshavare.

Försöksverksamheten innebär att, när målen har kommit in till myndigheten och diarieförts, vissa typer av mål lämnas över direkt till åklagarbiträdet för att hon skall gå igenom målen och förbereda åklagarens beslut. De ärenden som lämnas över rör av brottsbalksbrotten i första hand snatteri, bedrägligt beteende, egenmäktigt förfarande i form av parkering på annans tomtmark samt av de specialstraffrättsliga brotten samtliga brott mot trafikbrottslagen utom vårdslöshet i trafik, enklare varusmugglingsmål, brott mot bestämmelserna om

skyddsområde samt vissa narkotikamål. Åklagarbiträdet förbereder vidare samtliga mål i strafföreläggandediariet. Man har övervägt att låta verksamheten omfatta fler måltyper, men hittills har åklagarbiträdet inte haft utrymme för att handlägga fler typer av mål än som är fallet i dag.

Åklagarbiträdet går igenom målen, skaffar in de kompletterande uppgifter som behövs och sätter upp ett förslag till beslut i form av stämningansökan, avskrivningsbeslut, strafföreläggande etc. Målet lämnas därefter över till åklagaren som går igenom det och fattar beslut. Någon föredragning av ärendet förekommer inte. Åklagaren ansvarar för att beslutet blir korrekt, vilket normalt förutsätter att han går igenom aktmaterialet.

Utöver de mål som åklagarbiträdet får direkt efter lottning överlämnar åklagarna vissa mål som de anser vara av enklare beskaffenhet. Vidare får åklagarbiträdet ofta i uppdrag att skriva förslag till stämningsansökan i redan instämda mål där ytterligare brott tillkommer. En annan vanligt förekommande uppgift är att kontrollera och skaffa in kompletterande uppgifter i fråga om t.ex. vem som är målsägande och liknande. Åklagarbiträdet får också ofta samordna målen med pågående mål i andra distrikt. De sistnämnda två uppgifterna har inte inskränkts till enklare mål utan har avsett alla måltyper. Arbetet med tilläggsstämningar, kompletteringar och samordning utgör omkring en tredjedel av arbetsuppgifterna.

Åklagarbiträdet har inte i något avseende haft rätt att fatta beslut i de ärenden som hon har förberett. Arbetet har uteslutande varit av beredningskaraktär. Annan kanslipersonal har svarat för det utskriftsarbete som har blivit följden av åklagarbiträdets arbete.

För att fullgöra arbetsuppgiften att förbereda målen åt åklagaren har åklagarbiträdet dels genomgått en kanslikurs på en vecka med särskild inriktning på arbetsuppgifter av den här typen, dels bedrivit självstudier främst med hjälp av kurslitteratur från grundutbildningen för polismän. Åklagarna har hela tiden bistått med hjälp och synpunkter samt föreslagit lämplig litteratur m.m..

Försöksverksamheten har enligt alla personalkategorier fallit mycket väl ut.

Kanslipersonalen upplever att de kan få tillfälle att pröva på mer kvalificerade och omväxlande arbetsuppgifter. Genom försöksverksamheten med åklagarbiträde tas enligt deras mening kanslipersonalens kunskaper till vara på ett bättre sätt. Samtidigt innebär verksamheten en ökad belastning på den övriga kanslipersonalen eftersom åklagarbiträdet inte själv skriver ut förslagen till beslut m.m.

Åklagarpersonalen anser att det innebär en lättnad i arbetsbördan att få målen förberedda. Åklagaren får visserligen gå igenom målet på vanligt sätt men den bearbetning som har gjorts av materialet sparar tid.

Tilläggsstämningar och andra arbetsuppgifter som måste klaras av snabbt kan man få viss hjälp med. I flertalet fall överensstämmer åklagarens beslut helt eller delvis med vad åklagarbiträdet har föreslagit. Den stora vinsten ligger enligt chefsåklagaren dels i de mål som åklagarbiträdet tar hand om direkt, dels i att åklagarna kan lämna över åt åklagarbiträdet att skaffa in kompletterande uppgifter i snart sagt alla typer av utredningar. Särskilt det sistnämnda innebär att åklagaren slipper en mängd mängd telefonsamtal och kan mera ostörd få ägna sig åt sina arbetsuppgifter.

6.2.2 Övrig försöksverksamhet

Med verkan från den 1 september 1983 utvidgades försöken med åklagarbiträde enligt Handen-modellen till ytterligare tio åklagardistrikt av varierande storlek. Tiden för försöksverksamheten bestämdes till två år. Distrikten skulle halvårsvis inkomma med en utvärdering av verksamheten. För att försöksverksamheten skulle kunna genomföras fick åtta av de tio distrikten förstärkning genom att ytterligare kansliperso-nal anställdes. Förstärkningen varierade från ett halvt till ett biträde. Försöksperioden har nu avslutats.

Den arbetsgrupp som riksåklagaren tillsatte för utvärdering av försöksverksamheten har nyligen avgivit en rapport. Av utvärderingen framgår bl.a. följande.

Verksamheten som åklagarbiträde har antingen utförts på heltid eller på halvtid. Besparingseffekterna har varit svåra att ange. Samtliga myndigheter som fullföljt försöksverksamheten är dock positiva. Man önskar fortsätta verksamheten men framhåller genomgående att en förutsättning för detta är att man får behålla den extra personal som har anställts. När det gäller möjligheterna att utveckla verksamheten till att avse ytterligare måltyper är meningarna delade.

Arbetsgruppen föreslår följande. Den ordning som hittills har rått när det gäller tilldelningen av målen, nämligen att åklagarbiträdet har fått målen direkt efter lottning utan att någon åklagare har gått igenom dem kan inte godtas i fortsättningen. Åklagare bör i varje enskilt fall avgöra om ett mål skall överlämnas för förberedelsearbete. Kraven på besparingar måste upprätthållas. Den ekonomiska besparingseffekten hos åklagarna måste minst motsvara den ökade kostnaden för kontorspersonal. Om så inte sker är det bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt bättre att åklagarna själva handlägger målen. Som lämplig tumregel anger arbetsgruppen att en förstärkning med ett biträde måste motsvara en besparing för åklagare som motsvarar två tredjedelar av en åklagares arbetstid. Om förstärkningen är ett halvt biträde skall motsvarande besparing vara en tredjedel av en åklagares arbetstid. Finns det inom en myndighet ett visst överskott på kanslisidan skall det utnyttjas så långt möjligt.

Arbetsgruppen anser att någon ytterligare försöksverksamhet inte behövs. De myndigheter som erhållit förstärkning för verksamheten bör

få behålla den. Verksamheten permanentas därigenom. Arbetsgruppen föreslår också att man kartlägger i vilken utsträckning förberedelsearbete förekommer inom ramen för den normala verksamheten på åklagarmyndigheterna.

Riksåklagaren har nyligen beslutat att någon fortsatt försökssverksamhet inte behövs. I beslutet anges i vilken utsträckning de myndigheter som har ingått i försöksverksamheten skall erhålla personalförstärkning på kanslisidan även i fortsättningen för att kunna utföra motsvarande arbetsuppgifter. Verksamheten permanentas därigenom.

6.3 Åklagarutredningens förslag

Åklagarutredningen tog såvitt gällde administrationen upp frågan om en ökad delegation till kanslipersonalen.

Åklagarutredningens förslag innebar bl.a. att de flesta ledighetsbesluten för personal inom regionen skulle koncentreras till den regionala myndigheten och i princip ligga på chefen för myndigheten. Vissa beslut som i dag fattas på lokal nivå skulle alltså enligt förslaget läggas regionalt. Utredningen föreslog vidare att chefen för den regionala myndigheten skulle kunna delegera ledighetsbesluten till kanslipersonal. Delegationsrätten borde enligt utredningen utformas på samma sätt som nu är fallet för storstadsdistrikten. Likaså borde enligt utredningen beslut i fråga om övertid, fyllnadstid, fastställande av tjänstgöringslista, tillsyn över tjänstgöringstiden och kontroll av flextiden, såvitt avsåg kanslipersonalen vid den regionala myndigheten, kunna delegeras till administrativ personal.

Av praktiska skäl borde emellertid, enligt utredningen, beslut om tjänstgöringsfrihet för fullgjord beredskap för distriktsåklagare och tjänstgöringsfrihet för fullgjord övertidstjänstgöring ligga kvar hos de lokala myndigheterna. Åklagarutredningen föreslog att sådana beslut skulle få delegeras till förstabiträdet på en lokal myndighet. Även uppgiften att, i form av avstyrkande eller tillstyrkande, avge yttrande till den regionala myndigheten över en ansökan om ledighet såvitt avsåg kanslipersonalen borde enligt utredningen kunna delegeras till förstabiträdet på en lokal myndighet.

Utredningen föreslog inga förändringar i fråga om delegationen till kanslipersonal på det ekonomiadministrativa området.

I den särskilda uppräkningen i 45 § åklagarinstruktionen över vilka arbetsuppgifter som kanslipersonalen självständigt får handlägga borde enligt utredningen också tas upp att föra inventarieförteckning, vilket ansågs likvärdigt med att föra diarier och att föra arkivförteckning.

6.4 Vissa jämförelser med andra områden inom rättsväsendet

6.4.1 Polisväsendet

Med administrativ personal inom polisväsendet avses all personal som inte är tjänstemän i polismanna- eller polischefskarriären. För polischefspersonalen och polismännen finns särskilda anställningskrav. För de olika personalkategorierna inom polisväsendet gäller vidare skilda behörighetsregler. För åtskilliga arbetsuppgifter krävs behörighet som polisman.

Den administrativa personalen fullgör ett stort antal arbetsuppgifter som i huvudsak är likartade för flertalet myndigheter. Det gäller t.ex. ekonomiadministration, personal- och löneredovisning och olika slag av intern service inom myndigheten.

Både på ordnings- och kriminalavdelning liksom även på kansliet sköter den administrativa personalen diarieföring och registrering av ärenden. De har hand om frågor som rör fordon, vapen, personlig utrustning, lokalvård samt i övrigt material- och lokalfrågor.

Ekonomiadministrativa frågor handläggs i första hand av polischefspersonalen samt av kamrerare. De senare bereder samt handlägger i vissa fall självständigt frågor som rör myndighetens interna budget, inköp av material, olika betalningstransaktioner m.m.

I fråga om personaladministrationen handlägger administrativ personal frågor som rör personalredovisning och löneredovisning. De bereder frågor som rör tillsättning av tjänster, utbildning, lokala förhandlingar om löner m.m.

När det gäller polisens övervakningsverksamhet deltar normalt inte administrativ personal i den yttre tjänsten. Däremot kan de fullgöra s.k. radioexpeditörstjänst, dvs. svara för kommunikationen i förbindelsecentral eller sambandscentral. Radioexpeditörerna håller förmannen (ofta vakthavande befäl) underrättad om verksamheten vid sambands eller förbindelsecentralen samt sköter bl.a. radiotrafiken, telexapparaten och svarar på vissa förfrågningar som kräver tillgång till dataterminal. Radioexpeditören passar också centrallarmanläggning, interna TV- och larmanläggningar m.m. Radioexpeditörerna har inte några självständiga beslutsfunktioner. Vid varje tillfälle som en radioexpeditör beordrar en polisman att utföra ett uppdrag förutsätts detta ske på order av en polisman, oftast det vakthavande befälet.

Administrativ personal får enligt 2 kap. 21 § polisförordningen (1984:730) åläggas att verkställa inrese- eller utresekontroll enligt 8 § första stycket utlänningslagen (1980:376). Vidare får administrativ personal efter särskilt förordnande under ledning av polisman utföra sådan kontroll som avses i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

För utredningsverksamheten finns en rad lagtekniska spärrar mot att använda annan personal än polispersonal. Reglerna finns huvudsakligen i rättegångsbalken och författningar som knyter an till denna. Inom de ramar som den nuvarande lagstiftningen ger har rikspolisstyrelsen utfärdat föreskrifter om vilka arbetsuppgifter som får åläggas administrativ personal i utredningsverksamheten (FAP 404-2).

Administrativ personal kan antingen under vederbörande polismans ledning eller till viss del självständigt fullgöra arbetsuppgifter i utredningsverksamheten. Administrativ personal i receptionstjänst svarar i vissa distrikt för att ta upp anmälningar. Den som har tjänstgjort en längre tid inom polisväsendet, som har fått särskild utbildning och som anses lämplig till det kan förordnas att självständigt utföra utredningar dels i ärenden som inte kräver förundersökning, dels i ärenden där brottet endast kan antas förskylla böter och där utredningen är enkel, i första hand sådana fall där förundersökningen kan genomföras i förenklad form. Några beslutsfunktioner har emellertid inte den administrativa personalen. En utredning anses inte vara enkel om den misstänkte har förnekat brottet. Det varierar kraftigt från myndighet till myndighet i vilken utsträckning man låter administrativ personal självständigt handlägga utredningar. De utredningar det är fråga om är framför allt trafikbrott samt snatterier.

Vid främst polismyndigheternas kanslier handläggs ett stort antal s.k. polismyndighetsärenden, dvs sådana allmänna förvaltningsärenden som faller på polisen. Till dessa ärenden hör bl.a passärenden, hittegodsärenden och delgivningsärenden samt tillståndsärenden av olika slag, t.ex. i fråga om vapen, lotterier och demonstrationer. Man räknar med att polismyndigheterna årligen handlägger över en miljon sådana ärenden.

Enligt 2 kap 21 § polisförordningen kan administrativ personal förordnas att handlägga följande ärenden:

- utföra delgivningar,

- handlägga ärenden om hittegods,

- handlägga vissa ärenden om sjöfynd,

- handlägga ärenden rörande personutredning enligt körkortsförordningen (1977:722) och 33 § luftfartskungörelsen (1961:558) samt utfärda intyg enligt 64 § andra stycket körkortsförordningen i fall där det inte föreligger någon anmärkning som bör redovisas i intyget,

- handlägga passärenden när förhållanden som avses i 7, 8, eller 10 § passlagen (1978:302) inte föreligger och som inte heller rör återkallelse av pass samt utfärda bevis eller intyg om mottagande av handling eller föremål eller om vidtagna åtgärder eller om resultatet av sådana åtgärder.

När det gäller de nu nämnda polismyndighetsärendena handlägger den administrativa personalen självständigt hela ärendet. I fråga om flertalet andra polismyndighetsärenden där beslutanderätten tillkommer polispersonalen bereder den administrativa personalen ärendena. Beredningen omfattar bl.a. registrering, kontroll av uppgifter, begäran om kompletteringar i ärendet, registerslagning samt förslag till beslut. Flertalet ärenden avgörs genom beslut i blankettform.

I juli 1984 uppdrog rikspolisstyrelsen åt en särskild utredare att göra en översyn av de då gällande föreskrifterna från rikspolisstyrelsen om delegation. Ett av skälen till översynen var att rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt i fråga om normalarbetsordning skulle upphöra att gälla från den 1 oktober 1984. Avsikten var att ersätta föreskrifterna med allmänna råd.

Utredaren överlämnade i oktober 1984 ett förslag till rikspolisstyrelsen. I fråga om den administrativa personalens arbetsuppgifter föreslog utredaren att sådan personal självständigt bör få handlägga lotteriärenden, registreringar enligt förordningen om begagnade varor samt vissa vapenärenden. Beslut som innebär avslag på en ansökan skall enligt förslaget inte få fattas av administrativ personal. Vissa andra undantag görs också i fråga om vapenärendena.

Polisberedningen har i sitt slutbetänkande Inriktningen av polisverksamheten behandlat frågor som rör fördelningen av arbetsuppgifter mellan administrativ personal och polispersonal.

Förslagen innebär att polisberedningen generellt förordar att sådana arbetsuppgifter som inte kräver polisiär utbildning inte heller skall fullgöras av polismän. Sådana arbetsuppgifter bör i stället så långt det är möjligt utföras av den administrativa personalen. Beredningen pekar när det gäller intern service och administration på sådana arbetsuppgifter som lönerapportering, receptionstjänst, statistikbearbetning samt tids- och ärenderedovisning.

När det gäller förbindelsetjänsten föreslår beredningen att man bygger ut systemet med radioexpeditörer ytterligare. Det bör även gälla de största polisdistrikten där praktiskt taget all förbindelsetjänst i dag utförs av polispersonal.

I fråga om utredningsverksamheten framhåller beredningen att den i hög grad styrs av författningsbestämmelser. En rad formella begränsningar finns genom att vissa åtgärder bara får utföras av polismän. Beredningen anser emellertid att det inom ramen för den nuvarande lagstiftningen bör finnas ökade möjligheter att använda den administrativa personalen för utredningsuppgifter och därmed öka utrymmet för polispersonalen att ägna sig åt svårare utredningar.

Enligt beredningen skall den administrativa personalen, förutom att fullgöra vanliga kontorsgöromål, i första hand biträda polismännen med med mera rutinbetonade uppgifter. Det kan t.ex. gälla att föra proto-

koll över beslag, att upprätta personblad, att ställa samman delar av förundersökningsmaterialet eller att skaffa in uppgifter för dagsbotsberäkning.

När det gäller frågan vilka utredningsuppgifter som den administrativa personalen kan handlägga självständigt bör det enligt beredningen vara uteslutet att administrativ personal har några självständiga utredningsuppgifter i förundersökningar där åklagaren är undersökningsledare. I ärenden i vilka polismyndighet är förundersökningsledare måste, enligt beredningens mening, också vissa begränsningar göras. En grundprincip bör vara att administrativ personal inte får handlägga utredningar i vilka den misstänkte förnekar brottet. Man bör vidare generellt undanta alla utredningar i vilka andra tvångsmedel än enbart beslag har förekommit. Detsamma bör gälla de utredningar i vilka någon åtgärd kräver polismansbehörighet.

Brott som kräver uppsåtsbedömningar bör enligt beredningen i princip aldrig handläggas av administrativ personal. I fråga om brottsbalksbrotten bör emellertid undantag kunna göras för mycket frekventa brott av en viss typ där handläggningen kan sägas vara ganska schematisk. Det bör vidare vara fråga om brott som kan antas ge bötesstraff.

När det gäller specialstraffrättsliga brott bör man enligt beredningen, utöver vad som har sagts i det föregående, begränsa den administrativa personalens handläggning till brott som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter och i första hand till utredningar där förundersökningen är av mindre omfattning (24 § förundersökningskungörelsen).

Den administrativa personalen bör enligt beredningen i de flesta fall kunna handlägga utredningar i vilka förundersökning inte krävs enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Administrativ personal bör vidare som regel kunna svara för enkla utredningar som inte rör brott men där andra sanktioner förekommer, t.ex. parkeringsanmärkningar. Till enkla utredningar kan inte hänföras ärenden som rör viten eller tilläggsavgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande.

I fråga om polismyndighetsärenden framhåller beredningen att kraven på rättssäkerhet alltid måste tillgodoses. För att vägra en sökande ett begärt tillstånd fordras överväganden av en sådan art att beslutet av hänsyn till rättssäkerheten som regel bör fattas av polischefspersonal eller i vart fall av sådana polisbefäl som i dag har rätt att besluta i dessa ärenden. En generell begränsning bör därför vara att administrativ personal inte får meddela avslagsbeslut och inte heller i övrigt handlägga ärenden som i det enskilda fallet är vidlyftiga eller svåra.

Beredningen föreslår att ärenden som rör registrering enligt 5 § förordningen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor i fortsättningen skall kunna handläggas av administrativ personal. Detsamma bör gälla tillstånd enligt lotterilagen (1982:1011).

Enligt beredningen är vapenärendena en förhållandevis stor ärendegrupp. De förbereds som regel av administrativ personal som därigenom har stor vana vid att hantera ärendena och som gör en mycket värdefull insats genom sitt beredningsarbete. Samtidigt innehåller dessa ärenden en känslig lämplighetsbedömning av sökanden. Särskilt när det gäller en förstagångsprövning måste man enligt beredningen begära av handläggaren att han är insatt i förvaltningsrättsliga spörsmål och kan göra en bedömning från de utgångspunkterna. Sådana ärenden bör alltjämt ligga på juristpersonalen.

Vissa frågor om tillstånd enligt vapenlagen (1973:1176) bör enligt beredningen emellertid kunna avgöras av administrativ personal. Det gäller tillstånd för en enskild person som redan har vapenlicens att inneha ytterligare vapen, dock i fråga om jaktvapen bara inom ramen för den s.k. vapengarderoben, dvs. det vapeninnehav som anses motsvara en jaktintresserad persons behov av vapen för olika slag av jakt. Dessa ärenden är inte förstagångsansökningar. Undantag bör generellt göras för vapen som avses i 9 § andra stycket vapenlagen, alltså pistoler och andra enhandsvapen samt kulsprutepistoler eller andra helautomatiska vapen. Tillstånd att inneha ammunition och utfärdande av duplettbevis är enligt beredningen också ärenden som kan handläggas av administrativ personal.

6.4.2 Domstolsväsendet

För domstolspersonalen gäller, i likhet med vad som har sagts när det gäller polisväsendet och åklagarväsendet, olika behörighetsregler för skilda personalkategorier. På domare ställs krav på svenskt medborgarskap och juris kandidat- eller juristexamen (4 kap 1 § rättegångsbalken). För biträdespersonalen finns inga krav på svenskt medborgarskap eller på särskild behörighet i övrigt.

Enligt 18 § förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion kan biträdespersonal förordnas att självständigt utföra följande arbetsuppgifter:

- föra dagböcker,
- föra minnesböcker,
- föra de anteckningar om rättshjälpskostnader som har föreskrivits samt göra avräkningar enligt 30 § rättshjälpslagen (1972:429),
- underteckna och expediera kallelser, förelägganden och andra meddelanden om handläggning i mål och ärenden, dock ej kallelser enligt lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt,
- vidta de åtgärder som ankommer på rätten eller domaren i samband med delgivningar,
- expediera domar, beslut, protokoll och andra handlingar,
- underteckna och expediera skrivelser, kungörelser och uppgifter som rätten eller domare skall utfärda eller avge i samband med domar eller beslut, dock ej sådana göromål som enligt särskilda bestämmelser ankommer på den som är lagfaren,
- ta emot vadeanmälan och missnöjesanmälan,

- vidta de åtgärder som ankommer på rätten eller domaren sedan det har avgjorts att talan mot en dom eller ett beslut har fullföljts på föreskrivet sätt och inom rätt tid,
- utfärda äganderätts- och gravationsbevis samt lämna uppgifter till grund för bevis om sådana förhållanden som avses i 7 kap 27 och 29 §§ jordabalken,
- utfärda lagakraft- och diariebevis samt bevis i ärenden som hör till boupptecknings- eller avhandlingsprotokollet,
- ombesörja renovationer i mål och ärenden,
- fullgöra uppgifter enligt expeditionskungörelsen (1964:618), stämpelförordningen (1964:619) och förordningen (1984:406) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter,
- förvalta tingsrättens förskottskassa samt betala ut förskott och ersättning av allmänna medel till parter, vittnen och sakkkunniga m.fl.,
- upprätta och skriva under förteckning som avses i 17 § vattenrättsförordningen (1983:788),
- föra vattenboken,
- utfärda bevis som grundar sig på vattenboken samt
- inregistrera dödsboanmälan.

Domstolsverket har under senare år föreslagit delegation av beslutanderätt från juristpersonal till biträdespersonal i flera olika sammanhang. Strävandena att på biträdespersonal lägga över beslut i vissa rutinbetonade ärenden som tidigare har ankommit på jurister berör huvudsakligen fyra områden: inskrivningsärenden, förmynderskapsärenden, betalningsförläggande samt boupptecknings ärenden. På vissa områden har en delegation redan genomförts medan det på andra ännu bara pågår en försöksverksamhet eller har lagts fram förslag.

Inskrivningsärenden

Den 1 oktober 1978 påbörjades vid tio tingsrätter en försöksverksamhet med delegering av vissa inskrivningsärenden till biträdespersonal. Försöket utvidgades i maj 1980 till ytterligare tio tingsrätter. Genom en ny paragraf i tingsrättsinstruktionen, 18 a §, med ikraftträdande den 1 oktober 1980 öppnades generellt en möjlighet att förordna anställda som har vunnit tillräcklig erfarenhet att på eget ansvar handlägga följande arbetsuppgifter:

- lagfart, om den åberopade fångeshandlingen utgörs av köpebrev eller av boupptecknings,
- inskrivning av förvärv av tomträtt, om den åberopade fångeshandlingen utgörs av köpebrev som avser köp mellan fysiska personer, eller boupptecknings,
- lagfart eller inskrivning av tomträtt i andra fall, om ärendet ingår i en serie av likadana ärenden som har tagits upp på samma inskrivningsdag och något av dem har handlagts av en som är lagfaren,
- inteckning eller dödning av inteckning,
- utbyte av pantbrev eller vilandebevis,
- anteckning om innehav av pantbrev eller vilandebevis,
- anmälan om upphört innehav av pantbrev eller vilandebevis samt

- anteckning i inskrivningsregister på grund av föreskrift i lag eller annan författning.

Förordnanden för biträdespersonal får inte avse ärenden som är vidlyftiga eller svåra eller som av någon annan orsak bör handläggas av en som är lagfaren.

Även om den formella möjligheten till delegation öppnades redan i slutet av år 1980 fick reformen inte full genomslagskraft förrän efter sommaren 1981.

Domstolsverket genomförde år 1982 en utvärdering av delegeringen av inskrivningsärenden till biträdespersonal. (Domstolsverkets rapport 1982:6). Av utvärderingen framgick att det vid nära nog samtliga av landets 94 inskrivningsmyndigheter fanns biträden som innehade delegationsförordnande. I medeltal delegerades ca 70 procent av det totala antalet inskrivningsärenden, varav ungefär 35 procent av ärendena i dagbok A (huvudsakligen lagfartsärenden) och omkring 80 procent av ärendena i dagbok B (inteckningsärenden).

I utvärderingen framhålls att reformen har genomförts helt utan problem och att den har upplevts som positiv av berörda personalkategorier. Trots att antalet ärenden vid myndigheterna ökade minskade samtidigt expeditionstiderna. Ärendehanteringen på inskrivningsmyndigheterna går enligt utvärderingen snabbare efter delegationsreformen medan rättssäkerheten i stort sett inte har påverkats. Vidare redovisas en rationaliseringsvinst genom att man beräknar att man på notariesidan har sparat in 33 årsarbetskrafter.

I huvudsak likartade bestämmelser om delegation finns i 4 och 5 §§ företagshypoteksförordningen (1985:804) och i 4 § förordningen (1975:1127) om verksamheten vid inskrivningsmyndighet som för inskrivningsregister.

Betalningsföreläggande

Domstolsverket föreslog i en skrivelse till regeringen den 4 september 1979 en försöksverksamhet med delegation av beslutanderätten i mål om betalningsföreläggande till personal som inte är lagfaren. Förslaget togs upp i departementspromemorian (Ds Ju 1981:11) Rationellare summarisk process. I promemorian anförs bl.a följande:

> Vid bedömning av frågan om delegation bör vidare beaktas att prövningen från rättens sida i allmänhet är mycket summarisk. Den sakliga prövningen går i princip ut på att konstatera att ansökan avser utfående av penningsfordran som inte grundar sig på ett skriftligt fordringsbevis och inte avser skadestånd. Vidare skall i ansökan anges grunden för fordringen och tiden för dess tillkomst. I formellt hänseende skall rättens behörighet prövas. I föreläggandet till gäldenären skall rätten ange den kostnadsersättning som skall utgå om bestridande ej sker. Ersättningen utgår enligt schablonregler som regeringen meddelar.

I promemorian förordades att man skulle ta bort hindret mot att delegera ärenden om betalningsföreläggande till biträdespersonal.

Vid remissbehandlingen av promemorian ställde sig flertalet remissinstanser tveksamma eller avstyrkte förslaget om delegation. Förslaget togs inte heller upp i den proposition (prop. 1981/82:134) om ändring i lagsökningslagen m.m. som behandlade övriga delar av promemoriеförslaget. Ett av skälen till att frågan inte togs upp var rättegångsutredningens pågående översyn av bl.a. den summariska processen.

Domstolsverket återkom i en skrivelse till regeringen den 10 februari 1983 till frågan och hemställde om att förslaget om delegation skulle genomföras snarast. I prop. 1983/84:78 om ändringar i rättegångsbalken m.m. behandlades förslaget. Departementschefen anslöt sig där till att man borde öppna en möjlighet till delegering av beslutanderätten i mål om betalningsföreläggande. Den nya ordningen borde enligt departementschefen genomföras successivt.

Enligt 30 § lagsökningslagen (1946:808) får i den utsträckning som regeringen bestämmer mål om betalningsföreläggande handläggas av tjänstemän som inte är lagfarna. Med ikraftträdande från den 1 juli 1984 finns en förordning (1984:184) om försöksverksamhet med handläggningen av mål om betalningsföreläggande. Enligt förordningen skall försöksverksamhet äga rum vid 16 namngivna tingsrätter.

Domstolsbiträden, som har vunnit tillräcklig kunskap och erfarenhet och som har genomgått av domstolsverket föreskriven utbildning, får enligt 2 § förordningen förordnas att handlägga mål om betalningsföreläggande utom såvitt avser

- avvisningsbeslut,
- beslut om att hänskjuta målet eller del av det till rättegång,
- mål, vari ansökan har återkallats eller förfallit och gäldenären har framställt kostnadsyrkande samt
- mål som i övrigt är av vidlyftig eller svår beskaffenhet eller vars handläggning av annan orsak kräver särskild kunskap eller erfarenhet.

Förmynderskapsärenden

Domstolsverket överlämnade i en skrivelse den 7 november 1983 till regeringen rapporten Förmynderskapsärenden - delegation av beslutanderätten (Dv 1983:6). Rapporten innehåller förslag till delegation av vissa förmynderskapsärenden till biträdespersonal. Domstolsverket anslöt sig till de ställningstaganden som görs i rapporten. I rapporten konstateras att förmynderskapsärendena, som är ca 35 000 per år, är en tämligen vid och heterogen grupp av ärenden. För att en bestämmelse om delegation skall bli effektiv och lätt att tillämpa är det enligt rapporten viktigt att man fångar in en homogen grupp av ärenden som bör motsvara en stor del av hela ärendevolymen och som är relativt enkel

att handlägga.

Domstolsverkets rapport remissbehandlades och fick ett i huvudsak positivt mottagande. De flesta remissinstanserna hade dock invändningar mot en eller flera av de ärendetyper som domstolsverket hade rekommenderat för delegation.

Frågan behandlades i prop. 1984/85:4 om delegerad beslutanderätt i förmynderskapsärenden. Departementschefen framhåller där att det är angeläget att mål och ärenden inte handläggs av mer kvalificerad personal än nödvändigt. Främst av det skälet förordar departementschefen att domstolsverkets förslag genomförs trots att en delegation i förmynderskapsärenden inte kan få samma omfattning och betydelse som motsvarande reform inom inskrivningsväsendet. Riksdagen har antagit propositionen (JuU 7, rskr 71).

I 6 § lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden har tagits in en bestämmelse om att regeringen får föreskriva att ärenden som avser förordnande eller entledigande av förmyndare eller god man eller inskrivning av förmynderskap eller godmanskap får handläggas av en tjänsteman som inte är lagfaren. Med ikraftträdande från den 1 mars 1985 finns en förordning (1985:35) om försöksverksamhet med handläggningen av förmynderskapsärenden. Enligt förordningen skall försöksverksamhet äga rum vid 17 namngivna tingsrätter.

Enligt 2 § förordningen får domstolsbiträden som har vunnit tillräcklig kunskap och erfarenhet och som har genomgått av domstolsverket föreskriven utbildning förordnas att handlägga ärenden som kan avgöras utan nämndemän och som avser

förordnande av
- förmyndare för underårig, dock ej om förmyndaren skall vara vårdnadshavare,
- förmyndare för omyndigförklarad,
- god man enligt 18 kap 1 och 2 §§ samt 4 § första stycket 1-4 föräldrabalken,

entledigande av
- förmyndare för underårig, dock ej om förmyndaren är vårdnadshavare,
- förmyndare för omyndigförklarad
- god man som har förordnats enligt 18 kap 1 och 2 §§ samt 4 § första stycket 1-4 föräldrabalken,

inskrivning av
- förmynderskap för underårig enligt 12 kap 1 § första stycket 1 och 2 föräldrabalken,
- förmynderskap för omyndigförklarad,
- godmanskap.

Förordnanden för domstolsbiträden omfattar inte

- avvisningsbeslut,
- interimistiska beslut,
- ärenden som avses i 4 och 5 kap lagen (1904:26) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap,
- ärenden som avses i 14 och 15 §§ förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap samt
- ärenden som i övrigt är av vidlyftig eller svår beskaffenhet eller vars handläggning av annan orsak kräver särskild kunskap eller erfarenhet.

Bouppteckningsärenden

Domstolsverket publicerade i december 1984 en rapport om tingsrätternas handläggning av bouppteckningsärenden m.m. (Dv 1984:10). I rapporten tas bl.a. upp förslag till beslutsdelegation i fråga om vissa ärendetyper från jurister till biträdespersonal. I rapporten framhålls att det kan vara svårt att avgränsa det delegeringsbara området när det gäller bouppteckningsärenden eftersom till synes enkla ärenden kan innehålla svårbedömda frågor. Under förutsättning att det enskilda ärendet inte är av vidlyftig eller svår beskaffenhet eller av annan orsak kräver särskild kunskap eller erfarenhet bör enligt rapporten följande ärenden kunna delegeras:

- fråga om anstånd med högst fyra månader att förrätta bouppteckning,

- fråga om vitesföreläggande gentemot efterlevande make eller dödsbodelägare som sitter i boet,

- fråga om registrering och skattläggning av bouppteckning i de fall annat testamente än inbördes testamente till förmån för efterlevande make med gemensamma bröstarvingar eller arvsberättigade släktingar som efterarvingar inte finns, dock inte då den avlidne efterlämnat jordbruksfastighet eller rörelse, annan försäkring än tjänstegrupplivförsäkring eller grupplivförsäkring med make och/eller bröstarvinge som förmånstagare eller det i boet förekommer egendom som innehafts med fri förfoganderätt,

- fråga om eftergift av arvsskatt samt

- fråga om vidtagande av åtgärder enligt 16 kap ärvdabalken och registrering av testamente, äktenskapsförord, bodelningshandling, lösöreköpshandling, avtal enligt 12 kap 2 § fastighetsbildningslagen samt avtal om båtbyggnadsförskott.

Domstolsverket har överlämnat rapporten till regeringen. Efter remissbehandling övervägs rapporten i regeringskansliet.

6.5 Åklagarkommittén

6.5.1 Allmänna synpunkter

Under senare år har man på olika håll inom rättsväsendet undersökt om man i större utsträckning kan lägga över arbetsuppgifter som traditionellt har ankommit på jurister eller annan särskilt utbildad personal på administrativ personal. Utvecklingen på detta område har, som har framgått av det föregående, gått olika långt.

Enligt kommitténs uppfattning bör man sträva efter att avlasta åklagarpersonalen sådana arbetsuppgifter som kan utföras av kanslipersonal. Att delegera arbetsuppgifter innebär inte bara en avlastning för åklagarna utan också en breddning av arbetsuppgifterna för den administrativa personalen. En arbetsuppgift som för en personalkategori inte hör till det centrala i arbetet kan uppfattas som mycket stimulerande av andra personalkategorier.

De allmänna synpunkter man måste beakta när det gäller förutsättningarna för att föra över arbetsuppgifter från en yrkeskategori till en annan inom åklagarväsendet bör enligt kommitténs mening vara följande. Rättssäkerhetsaspekterna måste alltid komma i första rummet, dvs. uppgifter som av rättssäkerhetsskäl måste utföras av åklagare skall även i fortsättningen ligga på sådan personal. Vidare skall uppgifter som eljest kräver särskild utbildning utföras av personal med sådan utbildning. Kommittén tänker här i första hand på den personal med ekonomisk utbildning som har anställts under senare år som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. En ytterligare förutsättning för att lägga över arbetsuppgifter från åklagare till administrativ personal bör vara att förändringen kan genomföras inom ramen för den nuvarande verksamheten, dvs utan att ytterligare personal behöver anställas för ändamålet.

6.5.2 Delegering av administrativa arbetsuppgifter till kanslipersonal

När det gäller administrationen bör enligt kommittén åklagarmyndigheterna kunna jämföras med vilken annan myndighet som helst inom rättsväsendet. Det förhållandet att åklagarväsendet består av många små myndigheter innebär enligt kommitténs mening inte något hinder emot att man ger utrymme för en betydande delegering av administrativa arbetsuppgifter.

De nuvarande möjligheterna till delegering av administrativa arbetsuppgifter är ganska begränsade. De utnyttjas också i varierande utsträckning. Vissa uppgifter som kan läggas på administrativ personal sköts i några fall alltjämt av åklagarpersonal, t.ex. viss statistikrapportering. Likaså varierar delegeringen när det gäller ekonomiska frågor.

Den nya inriktningen av verksamheten på regionåklagarmyndigheterna förutsätter bl.a. att åklagarpersonalen främst ägnar sig åt rena åklagar-

uppgifter. Att en lokal åklagarmyndighet har tyngdpunkten förlagd på rena åklagarfrågor ser kommittén som en självklarhet. Sett mot den bakgrunden bör möjligheterna att delegera administrativa uppgifter utnyttjas i större utsträckning än vad som nu är fallet. De formella förutsättningarna för att delegera administrativa arbetsuppgifter bör därför enligt kommitténs mening vidgas.

Såväl när det gäller regionåklagarmyndigheterna som de lokala åklagarmyndigheterna bör utgångspunkten vara att beslut i administrativa frågor ligger på chefen för myndigheten. Denne bör emellertid ges möjlighet att delegera handläggningen av i princip alla frågor som inte är av den naturen att de bör prövas av chefen för myndigheten. Den detaljreglering av delegeringen som i dag finns i 45 § åklagarinstruktionen och som tar upp både administrativa frågor och frågor som hör samman med målhanteringen bör därför, såvitt gäller administrativa uppgifter, ersättas av en bestämmelse med generell räckvidd. I vissa fall är alltjämt beslutsbefogenheten knuten till en åklagare, t.ex. rätten att utfärda förordnanden i vissa fall. I dessa fall kan naturligtvis delegation inte ske till kanslipersonal.

Det kommer alltså att finnas ett stort utrymme för att i fortsättningen lägga över uppgifter som rör administrationen på kanslipersonal. Bland de uppgifter som kan komma i fråga är givetvis de som i dag räknas upp i 45 § åklagarinstruktionen, bl.a. att förvalta anslagsmedel och besluta om utbetalning av sådana medel, att svara för personalredovisning och att föra arkivförteckning. Nu tillkommer en möjlighet att även delegera sådana uppgifter som t.ex. beslut om ledighet. Åklagarutredningens förslag att kanslipersonal skall kunna föra inventarieförteckning faller givetvis också under bestämmelsen. Utöver de nu nämnda uppgifterna bör sådana administrativa uppgifter som t.ex. beslut om övertid, fyllnadstid och flextid, andra frågor som rör tjänstgöringen, beslut om inköp m.m. kunna delegeras. Omfattningen av delegationen bestäms av chefen för myndigheten.

Med den konstruktion som kommittén har valt när det gäller administrationen får man räkna med att det kan komma att bli vissa variationer i delegeringen mellan olika myndigheter. Det ligger i sakens natur att storstadsdistrikten sannolikt kommer att skilja sig betydligt från övriga myndigheter på den här punkten. Kommittén vill också peka på att det i och för sig inte finns något som hindrar att chefen delegerar en viss arbetsuppgift till en åklagare. Kommittén vill emellertid inte förorda en sådan lösning. Det är tvärtom önskvärt att delegering av administrativa uppgifter sker till kanslipersonal i så stor utsträckning som möjligt.

Redovisning av statistik eller andra uppgifter som lämnas regelbundet är en naturlig arbetsuppgift för kanslipersonalen. Redan i dag kan enligt 45 § åklagarinstruktionen sådan verksamhet självständigt skötas av kanslipersonal. I den mån det ännu förekommer författningsbestämmelser om att statistik skall lämnas av åklagare (se t.ex. 1 § kungörelsen med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål) bör enligt kommit-

téns mening man ta bort sådana hinder mot att arbetsuppgiften självständigt sköts av kanslipersonal.

Vidare bör enligt kommitténs mening det i framtiden vara naturligt för riksåklagaren att lägga olika former av uppgiftslämnande på åklagarmyndigheterna i stället för att som nu rikta sig till chefen för myndigheten. På så sätt öppnar man möjligheter att delegera arbetsuppgifterna. Givetvis kan det även i fortsättningen i vissa fall vara motiverat att begära uppgifter av olika slag direkt från åklagarpersonalen.

Även om förslaget om ökad delegering ger ett betydligt ökat utrymme för att lägga över arbetsuppgifter på kanslipersonal räknar kommittén med att det arbetsmässigt bara kommer att innebära marginella förändringar på regionåklagarmyndigheterna. Den tjänsteman som i dag förbereder och föredrar ärendena kommer i princip att ha samma arbetsuppgifter i fortsättningen. Skillnaden ligger i att denne tjänsteman också kan ges rätt att fullfölja handläggningen genom att fatta beslut i ärendet.

Kommittén har i avsnitt 4 framhållit att de förslag till förändringar som lämnas där inte innebär att de lokala myndigheterna belastas med särskilt många nya arbetsuppgifter. Inte heller på de lokala myndigheterna kommer därför, som kommittén ser det, några större förändringar att ske. Man får förutsätta att i den mån t.ex. ledighetsbesluten delegeras det sker till den tjänsteman som redan i dag förbereder och föredrar ärendena för chefsåklagaren. Detsamma gäller de flesta andra uppgifter som kan komma att kunna delegeras.

6.5.3 Ändrade arbetsuppgifter i övrigt för kanslipersonalen

Kommittén har i avsnitt 6.5.1 ställt upp vissa allmänna förutsättningar för att man skall kunna föra över arbetsuppgifter från åklagarna till kanslipersonalen. Det är framför allt när det gäller den egentliga åklagarverksamheten som dessa förutsättningar kommer in i bilden.

Kommittén anser att man även i fortsättningen måste utgå från att kanslipersonalen först och främst bistår åklagarna med de kontorsgöromål som hör samman med målhanteringen. I den mån tiden räcker till för det bör kanslipersonalen dessutom utföra förberedande arbete av den typ som har ingått i det s.k. Handenprojektet. Därutöver bör man överväga i vilken utsträckning man kan föra över ytterligare uppgifter till kanslipersonalen för självständig handläggning.

Kommittén vill än en gång understryka att sådant arbete som kanslipersonalen kan ta hand om inte bör utföras av åklagare. Det förekommer på vissa håll i landet att åklagare alltjämt utför arbetsuppgifter som visserligen hör samman med målhanteringen men som typiskt sett kanslipersonalen borde sköta. Som exempel på detta kan nämnas att föra anhållningsliggare, att sköta postöppning samt att gallra och rensa akter. Kommittén har tagit del av erfarenheterna från den försöksverksamhet som har redovisats i avsnitt 6.2.1 och 6.2.2. I den enkät som kommittén har sänt ut till samtliga åklagardistrikt har också frågan om att

föra över arbetsuppgifter från åklagare till kanslipersonal tagits upp särskilt. Vid en sammanställning av enkätsvaren har kommittén kunnat konstatera att man i huvudsak förordar att kanslipersonalen utför förberedelsearbete av det slag som har varit aktuellt i försöksverksamheten med åklagarbiträden.

Åklagarmyndigheterna i de distrikt som har deltagit i försöksverksamheten i fråga är över lag positiva till att i större utsträckning utnyttja sig av kanslipersonal för visst förberedelsearbete. Av skilda skäl har emellertid försöksverksamheten kunnat drivas olika långt. Kommittén har också noterat att flertalet distrikt ser det som en förutsättning att kanslipersonalen permanent utökas för att man skall kunna fortsätta med förberedelsearbete av den här typen.

Kommittén vill framhålla att den typ av verksamhet som har ingått i projektet rent faktiskt har bedrivits i större eller mindre utsträckning i många distrikt under lång tid. En skillnad är dock att försöken med åklagarbiträde som regel har utformats så att åklagarbiträdet inte har utfört de kontorsgöromål som hört till de mål hon har förberett. Kontorsarbetet, bl.a. utskrifter, har i stället lagts på annan personal. I de fall kanslipersonalen sedan lång tid förbereder bl.a. strafföreläggande och stämningansökningar som ett led i den normala verksamheten i ett distrikt har däremot utskriften bara uppfattats som ett vanligt arbetsmoment. Kommittén anser att det sistnämnda är en riktigare utgångspunkt.

Kommittén är positiv till att man så långt möjligt utnyttjar kanslipersonalen för att genom förberedelsearbete ge åklagaren ett ökat stöd i arbetet. Det innebär samtidigt att man ger kanslipersonalen tillfälle till mer omväxlande och stimulerande arbetsuppgifter. Förberedelsearbetet bör ingå som ett normalt led i verksamheten. Man bör emellertid vara medveten om att de praktiska förutsättningarna växlar mellan distrikten. Omfattningen av förberedelsearbetet varierar redan i dag mellan myndigheterna. Den s.k. sekreterarmodell som tillämpas på vissa myndigheter kan enligt kommitténs mening vara en väl så lämplig arbetsform som systemet med åklagarbiträde när det gäller att skapa utrymme för förberedelsearbete. Sekreterarmodellen innebär att var och en i den administrativa personalen svarar för allt kontorsarbete samt i förekommande fall förberedelsearbete för två eller flera åklagare, i stället för att kontorsarbetet delas upp i kategorier så att en i kanslipersonalen svarar för viss diarieföring, en annan för alla utskrifter etc. Utgångspunkten bör emellertid vara, som tidigare har nämnts, att förberedelsearbetet kan utföras inom befintliga ekonomiska ramar.

De uppgifter man i första hand bör sikta in sig på när det gäller förberedelsearbete är sådana arbetsuppgifter som innebär att åklagaren avlastas uppgiften helt. Det kan t.ex. gälla att skaffa in en komplettering i en utredning, att kontakta en målsägande eller att kontrollera vissa uppgifter. Åklagaren kan då koncentrera sig på sina huvudsakliga arbetsuppgifter i stället för att ägna sig åt telefonsamtal med bl.a. polisen i detaljfrågor. I Handens åklagardistrikt, där man

under relativt lång tid har haft ett åklagarbiträde, har chefen för myndigheten framhållit att det är just övertagandet av den typen av arbetsuppgifter som ger den största arbetsbesparingen för åklagarna.

En annan viktig uppgift är att förbereda strafföreläggande så långt det är möjligt. I de fallen finns mallar att tillgå och förfarandet följer bestämda schabloner. Att räkna ut dagsboten hör naturligt samman med det. Däremot är kommittén betydligt mer tveksam till hur stor besparing det kan ligga i att låta någon bland kanslipersonalen gå igenom och lämna förslag till stämningsansökan i andra mål än sådana där det tidigare har förekommit ett strafföreläggande. Även om åklagaren ser det som en fördel att kunna få ett förberett förslag till stämning kan man inte bortse från att samma mål skall läsas in av två olika personer. Den faktiska besparingen försvinner troligen därmed till allra största delen.

I fråga om möjligheterna att lägga över fler uppgifter på kanslipersonalen att handlägga självständigt gör kommittén följande bedömning.

När man inom åklagarväsendet närliggande områden har diskuterat möjligheterna att föra över traditionella juristuppgifter eller uppgifter som eljest sköts av särskilt utbildad personal till administrativ personal har man framför allt riktat in sig på ärendetyper som är av masskaraktär och som har en schablonartad handläggning. Det är som regel fråga om att utfärda en viss handling eller registrera en uppgift på ansökan av en enskild, t.ex. att utfärda pass, att bevilja lagfart eller att registrera en bouppteckning. Åtgärder som har en negativ effekt för den enskilde, bl.a. avslagsbeslut, är som regel alltjämt förbehållna personal med särskild utbildning.

De ärenden som förekommer på en åklagarmyndighet är genomgående av den karaktären att de kan medföra långtgående konsekvenser för de enskilda personer som är inblandade. Ett åtal eller ett beslut om strafföreläggande kan innebära en kännbar påfrestning för den misstänkte. Besluten registreras i vissa fall och kan få betydelse även i andra sammanhang, t.ex. i fråga om körkortsinnehav. Detsamma gäller vissa beslut om åtalsunderlåtelse. För en målsägande kan ett beslut om nedläggande av en förundersökning eller om förundersökningsbegränsning innebära att han får svårare att hävda sin rätt gentemot den misstänkte. Även för brottsoffren är således åklagarens bedömningar och beslut av stor betydelse.

När ett brottmålsärende kommer in till en åklagarmyndighet är det svårt att med full säkerhet förutsäga utgången av ärendet, vare sig det är fråga om en fullständig förundersökning eller bara en diffus anmälan om brott. Det utmärkande för åklagarverksamheten är att materialet växer fram under hand och bearbetas ur juridisk synpunkt. Det går sällan att skilja ut de olika detaljerna i en förundersökning eller att dela upp handläggningen i bestämda faser. Möjligheterna att lägga över vad som i dag är rena åklagaruppgifter är därför enligt kommitténs mening mycket begränsade.

För att gå tillbaka till strafföreläggandena har det ibland satts i fråga om man inte skulle kunna lägga över uppgiften att utfärda strafföreläggande på kanslipersonal. Antalet sådan ärenden är förhållandevis stort och det finns mallar för hur gärningsbeskrivningen skall utformas när det gäller de vanligaste brotten. Bötesbeloppen följer också i många fall bestämda mönster. Det kan synas som om det skulle vara en uppgift som kanslipersonalen i viss utsträckning skulle kunna ta över. Ett godkänt strafföreläggande jämställs emellertid med en lagakraftvunnen dom. Åklagarens uppgift motsvarar i det här fallet domarens. Förelägganden över ett visst bötesbelopp registreras i polisregistret. De ger vidare upphov till underrättelser, t.ex. till körkortsmyndigheten vid trafikförseelser. Ramarna för när strafföreläggande kan utfärdas har successivt vidgats. Det är i själva verket en grannlaga uppgift att utfärda strafföreläggande. För att dels kunna bedöma om ett strafföreläggande skall utfärdas, dels väga in alla straffrättsliga aspekter, t.ex. strafflindrande regler, krävs åklagarutbildning.

För mer bagatellartade brott kan polisen utfärda föreläggande om ordningsbot. Utfärdande av ordningsbot kräver således inte juristutbildning. Reglerna om ordningsbot är emellertid betydligt snävare avgränsade än reglerna om strafföreläggande. Ordningsbot får bara utfärdas vid brott som enbart förskyller penningböter. Föreläggandet får bara avse ett urval av brott som riksåklagaren i samråd med rikspolisstyrelsen bestämmer. Det finns åtskilliga bestämmelser om situationer då ett föreläggande om ordningsbot inte får utfärdas, t.ex. om gärningsmannen nekar till förseelsen. För varje brott finns dessutom en av riksåklagaren fastställd bötessumma. Det utrymme för bedömningar om bl.a. bötesstraffets storlek som en åklagare har när det gäller strafföreläggande saknar alltså polismannen.

Vad kommittén nu har sagt visar att den mest homogena ärendegruppen, strafföreläggandena, inte kan handläggas av icke åklagarutbildad personal. Övriga mål och ärenden är betydligt mer heterogena. Mot den bakgrunden har kommittén funnit att man inte annat än på marginella punkter kan föra över arbetsuppgifter för självständig handläggning till kanslipersonalen.

Fördelningen av målen (lottningen) sköts i dag av åklagare i en del av distrikten. Bestämmelserna i åklagarinstruktionen anger också att det är åklagare som fördelar målen. I praktiken är det emellertid en rutin som redan i dag i åtskilliga fall sköts av kanslipersonal.

I många distrikt har man en strikt matematisk eller en geografisk lottning. I sådana fall kan som regel kanslipersonalen utan några större problem sköta fördelningen av målen. Genom särskilda rutiner kan man sortera ut de mål som bör handläggas av chefsåklagare eller som av annat skäl bör särbehandlas. De bestämmelser i åklagarinstruktionen som behandlar fördelningen av målen bör ändras så att den uppgiften kan tas över helt av kanslipersonal.

Om man kan befria åklagare från att svara för inhämtande av uppgifter i de fall en viss uppgift alltid skall inhämtas skulle det vara en klar förenkling. Bestämmelserna i 3 och 6 §§ kungörelsen med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål är exempel på sådana fall. De bör enligt kommitténs mening ändras så att annan personal än åklagare kan begära in upplysningar från socialnämnden om vilken vård som har anordnats resp. uppgift från domstolen om utgången i målet. När det däremot gäller frågan om yttrande skall inhämtas från socialnämnd i ärenden som rör unga lagöverträdare finns det inte något absolut krav på yttrande. Åklagaren förutsätts, mot bakgrund av ärendets karaktär, göra en bedömning av om yttrande behövs. Att inhämta yttrande i de fallen kan därför inte läggas över på kanslipersonalen för självständig handläggning.

En uppgift som i många fall lämpar sig för kanslipersonalen att ta över är samordningen av mål i de fall flera åklagarmyndigheter är behöriga. I de flesta fall kan sådana frågor lösas med en telefonkontakt. I komplicerade mål bör frågan om samordning liksom nu handhas av åklagare. Det kan t.ex. vara fråga om att göra bedömningar som gäller bevisningen. För att kanslipersonal skall kunna svara för samordningen av mål krävs en smärre ändring i åklagarinstruktionen.

7 FÖRSLAG OM ÄNDRADE REGLER FÖR VISSA PERSONELLA TVÅNGSMEDEL; EFFEKTERNA FÖR ÅKLAGARVÄSENDET

1983 års häktningsutredning (häktningsutredningen) har nyligen lagt fram betänkandet (SOU 1985:27) Gripen - Anhållen - Häktad. De förslag som utredningen för fram kommer, om de genomförs, i hög grad att påverka åklagarnas arbete. Betänkandet innehåller förslag av mera genomgripande karaktär, nämligen sådana som tar sikte på att skärpa förutsättningarna för häktning och att korta ner fristerna så att frihetsberövande snabbare blir föremål för domstolsprövning. Men i betänkandet förs också fram mindre omfattande förslag som syftar till effektivare handläggning av mål med frihetsberövade.

Åklagarkommittén skall enligt direktiven särskilt beakta de organisatoriska förändringar som häktningsutredningens förslag kan ge upphov till. Häktningsutredningens betänkande har varit föremål för remiss. Remissbehandlingen har nyligen avslutats. Några ställningstaganden från statsmakternas sida till vad häktningsutredningen har förordat kan sannolikt inte förväntas förrän först en tid efter det att åklagarkommittén har lagt fram sina förslag. När det gäller den från organisatorisk synpunkt viktigaste komponenten, nämligen frågan om en förkortning av fristerna, utgår kommittén från att häktningsutredningens förslag kommer att genomföras. Förslagen har utarbetats med sikte på att åstadkomma regler som svarar mot Europakonventionens krav på en snabb domstolsprövning av ett straffprocessuellt frihetsberövande såsom dessa regler har tolkats av Europakommissionen och Europadomstolen. I fråga om förslagen i övrigt är emellertid läget mera osäkert. Det är viktigt att komma ihåg när man ser på kommitténs förslag i det följande att man inte i dag med någon säkerhet kan föutsäga hur regelsystemet kan komma att utvecklas. Åklagarkommitténs antaganden bygger därför på vissa mer eller mindre osäkra faktorer.

7.1 De nuvarande reglerna om häktning m. m.

De viktigaste personella tvångsmedlen regleras i 24, 25 och 28 kap. rättegångsbalken. I 24 kap. rättegångsbalken finns regler om bl.a. gripande, anhållande och häktning, i 25 kap. rättegångsbalken om reseförbud och anmälningsskyldighet och i 28 kap. rättegångsbalken om bl.a. vissa undersökningar på person såsom kroppsbesiktning och kroppsvisitation. Häktningsutredningens förslag berör i första hand bestämmelserna i 24 och 25 kap. rättegångsbalken och därmed sammanhängande regler om domstolsförfarandet. Beskrivningen i det följande inriktas därför i huvudsak på dessa delar av tvångsmedelsregleringen.

Häktning är det mest ingripande personella tvångsmedlet. En person kan i princip häktas när som helst under lagföringen. Den grundläggande förutsättningen för häktning är att någon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott av viss svårhetsgrad. Enligt huvudregeln skall det vara stadgat fängelse ett år eller däröver för brottet för att häkt-

ning skall kunna komma i fråga. Vidare skall någon av tre särskilda häktningsgrunder föreligga, nämligen flyktfara, kollusionsfara eller recidivfara.

Vid flyktfara får man bedöma om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller annan omständighet skäligen kan befaras att han avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff. Häktning på grund av kollusionsfara kan ske om det skäligen kan befaras den misstänkte genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning. För häkting på grund av recidivfara krävs att anledning förekommer att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Vad som nu har beskrivits utgör grundregeln om häktning. När det gäller grövre brott - brott för vilket straffminimum är två års fängelse - finns en särskild presumtionsregel. Häktning skall ske om det inte är uppenbart att det saknas anledning till det. Även i fråga om lindrigare brott finns särskilda regler om häktning. Om fängelse ingår i straffskalan men straffmaximum är lägre än ett års fängelse kan den som saknar stadigt hemvist inom riket häktas om det föreligger flyktfara. Kan det antas att den misstänkte bara kommer att dömas till böter får häktning inte ske.

I vissa fall får häktning ske oberoende av brottets beskaffenhet. Det gäller den som är okänd och som har vägrat att uppge namn och hemvist eller kan antas lämna osanna uppgifter om detta, liksom även den som saknar hemvist inom riket om det föreligger risk att han flyr från landet (24 kap. 2 § rättegångsbalken). Häktning kan när det gäller vissa grupper - ungdomar, gravida kvinnor m.fl. - i stället ersättas av övervakning (24 kap. 3 § rättegångsbalken).

Beslut om häktning fattas av rätten (24 kap. 4 § rättegångsbalken). Vanliga forumregler gäller. En fråga om häktning tas upp på yrkande av åklagaren. Har åtal väckts kan rätten även ta upp frågan självmant eller på yrkande av målsäganden (24 kap. 17 § rättegångsbalken).

Häktning föregås normalt av anhållande. Anhållande är ett provisoriskt tvångsmedel som åklagaren kan tillgripa för att säkerställa ett kommande häktningsbeslut. I princip gäller samma förutsättningar för anhållande som för häktning. Föreligger inte fulla skäl för häktning får emellertid enligt 24 kap. 5 § rättegångsbalken den misstänkte ändå häktas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avbidan på ytterligare utredning.

Gripande kan dels vara ett självständigt tvångsmedel som är provisoriskt i förhållande till anhållande och häktning, dels utgöra verkställighet av ett redan fattat beslut i de fall någon har anhållits eller häktats i sin frånvaro.

Den, mot vilken det finns skäl till anhållande, kan gripas av en polisman om beslut om anhållande inte utan fara kan avvaktas. Vidare kan

envar gripa den som har begått brott med fängelse i straffskalan om han eller hon anträffas på bar gärning eller på flyende fot. Detsamma gäller den som är efterlyst för brott. I de fall gripandet görs av annan än en polisman skall den gripne skyndsamt lämnas över till polisen (24 kap. 7 § rättegångsbalken).

Gripande skall skyndsamt anmälas till åklagaren. När någon har gripits för ett brott, eller när ett beslut om anhållande eller häktning in absentiam har verkställts, skall den gripne så snart det kan ske inställas för förhör (24 kap. 8 § rättegångsbalken). Beslut om anhållande fattas av åklagare (24 kap. 5 § rättegångsbalken). Detta skall ske omedelbart efter det nyss nämnda förhöret - anhållningsförhöret (24 kap. 7 § rättegångsbalken). Om den misstänkte inte anhålls skall han genast friges.

Om åklagaren har beslutat om anhållande skall han, om inte den misstänkte friges, senast dagen efter anhållningsbeslutet (eller anhållningsförhöret vid verkställighet av beslut in absentiam) avlåta framställning till rätten om häktning. Behövs det ytterligare utredning för prövning av häktningsfrågan kan åklagaren dröja med framställningen. Senast på femte dagen efter anhållandet eller anhållningsförhöret skall åklagaren avge häktningsframställning. Sker inte detta skall den anhållne friges (24 kap. 12 § rättegångsbalken).

I samband med häktningsframställningen skall åklagaren lämna över protokoll eller andra anteckningar över vad som har förekommit under förundersökningen. Rätten får medge åklagaren anstånd med detta.

När en häktningsframställning har kommit in till rätten skall rätten så snart det kan ske, och sist på fjärde dagen därefter, hålla en häktningsförhandling. I vissa fall behöver inte en särskild häktningsförhandling hållas, nämligen om huvudförhandling utsätts att hållas inom en vecka efter det att häktningsframställningen kom in (24 kap. 13 § rättegångsbalken).

Den s.k. söndagsregeln (2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid) gäller för frister beträffande anhållna och häktade. Det innebär att om en åtgärd, t.ex. avlåtande av häktningsframställning, skulle ha företagits en lördag, söndag eller annan helgdag, åtgärden får vidtas nästa vardag. Fristerna för åtgärder enligt bl.a. 24 och 25 kap. rättegångsbalken räknas i kalenderdygn.

Till häktningsförhandlingen kallas åklagaren, den misstänkte och hans försvarare. I vissa fall kan förhandlingen hållas i den misstänktes utevaro (24 kap. 14 § rättegångsbalken). Förhandlingen skall om möjligt fortgå utan avbrott till dess häktningsfrågan kan avgöras. Rätten skall därefter omedelbart meddela beslut i häktningsfrågan (24 kap. 15 och 16 §§ rättegångsbalken).

När rätten beslutar om häktning skall den, om inte åtal redan är väckt, sätta ut den tid inom vilken åtal skall väckas. Tiden får inte

bestämmas längre än vad som oundgängligen behövs. Överstiger åtalstiden två veckor skall rätten, så länge den misstänkte är häktad och åtal inte är väckt, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling. Rätten kan dock bestämma att förhandlingar skall hållas med längre mellanrum. Om åtalstiden är otillräcklig kan rätten besluta om förlängning, om åklagaren gör framställning om det före tidens utgång (24 kap. 18 § rättegångsbalken).

Om åklagaren inte väcker åtal inom den föreskrivna tiden skall den häktade omedelbart friges (24 kap. 19 § rättegångsbalken). Huvudförhandling mot den som är häktad skall hållas inom en vecka från det åtalet väcktes (45 kap. 14 § rättegångsbalken).

Finns det inte längre skäl för anhållande resp. häktning skall den misstänkte alltid omedelbart friges (24 kap. 10 § resp. 19 § rättegångsbalken).

I 25 kap. rättegångsbalken finns regler om reseförbud och anmälningsskyldighet. Dessa tvångsmedel utgör alternativ till häktning. Lägre krav ställs på styrkan i misstanken; för reseförbud och anmälningsskyldighet krävs bara skälig misstanke medan det för häktning krävs sannolika skäl. Även när det gäller brottets svårhetsgrad är kraven lägre - det räcker med att fängelse kan följa på brottet.

Med reseförbud avses förbud för den misstänkte att lämna den vistelseort som har anvisats honom. Med anmälningsskyldighet avses föreskrift att den misstänkte på vissa tider skall anmäla sig hos en polismyndighet.

Reseförbud och anmälningsskyldighet skall i första hand tillämpas när det föreligger flyktfara. Dessa tvångsmedel får emellertid användas även i andra fall om det föreligger skäl till häktning men det kan antas att syftet därmed kan tillgodoses genom reseförbud eller anmälningsskyldighet.

Beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelas av åklagaren eller rätten (25 kap. 3 § rättegångsbalken). Beslutet får förenas med vissa villkor, bl.a. om att den misstänkte skall vara tillgänglig i sin bostad (25 kap. 2 § rättegångsbalken).

En fråga om reseförbud får tas upp av rätten på yrkande av åklagaren. Rätten kan självmant ta upp frågan då den prövar en fråga om häktning. Sedan åtal har väckts kan rätten också självmant eller på yrkande från målsägande ta upp frågan. Väcks en fråga om reseförbud skall förhandling hållas så snart det kan ske (25 kap. 3 § rättegångsbalken). Har reseförbud meddelats av åklagaren kan den misstänkte begära rättens prövning. Har en sådan begäran kommit in skall rätten hålla förhandling så snart det kan ske, dock senast på fjärde dagen därefter (25 kap. 5 § rättegångsbalken).

Om rätten beslutar om reseförbud eller fastställer ett sådant förbud skall rätten besluta inom vilken tid åtal skall väckas. Tiden får inte

bestämmas längre än vad som oundgängligen krävs. I andra fall skall åklagaren väcka åtal inom en månad sedan reseförbudet meddelades (25 kap. 6 § rättegångsbalken). Rätten kan besluta om förlängning av åtalstiden. Har åtal inte väckts inom den föreskrivna tiden skall reseförbudet hävas. Åklagaren beslutar om hävande av reseförbud utom i de fall beslutet har fattats eller fastställts av rätten (25 kap. 7 § rättegångsbalken). Rätten får överlåta på åklagaren att besluta om tillfälliga undantag från reseförbud eller föreskrifter i samband med sådant förbud.

Om den misstänkte överträder ett reseförbud eller inte fullgör ett villkor som är förenat med förbudet skall han omedelbart anhållas eller häktas om det inte är uppenbart att det inte förekommer skäl därtill (25 kap. 9 § rättegångsbalken).

I fråga om anmälningsskyldighet gäller i princip samma regler som för reseförbud (25 kap. 2 § rättegångsbalken).

7.2 Åklagarens roll vid tillämpningen av personella tvångsmedel

Som regel väcks en fråga om användande av personella tvångsmedel genom att polisen har gripit någon för brott. En fråga om användande av tvångsmedel kan också uppkomma t.ex. när någon har hämtats eller medtagits till förhör.

I enlighet med reglerna i 24 kap. 7 och 8 §§ rättegångsbalken skall polisen då någon har gripits omedelbart anmäla gripandet för åklagaren och sedan, på åklagarens uppdrag, hålla ett s.k. anhållningsförhör. Anmälan om gripande sker normalt per telefon. Åklagaren får då en första orientering om det påstådda brottet och kan med utgångspunkt från det ge direktiv för anhållningsförhöret. I vissa fall håller åklagaren själv anhållningsförhöret. Detta sker som regel ganska sällan. Praxis varierar emellertid från åklagare till åklagare. Det torde vara vanligast att åklagaren håller eller deltar i förhör i fråga om mycket grova brott, t.ex. grova våldsbrott, eller mycket komplicerade brott av typen ekonomisk brottslighet.

Efter anhållningsförhöret får åklagaren en föredragning av vederbörande polisman om vad som har kommit fram under förhöret. Föredragningen kan ske per telefon eller vid ett personligt sammanträffande. Med utgångspunkt från föredragningen beslutar åklagaren om förhöret skall kompletteras eller om annan utredning krävs innan han kan ta ställning i anhållningsfrågan.

I fråga om anmälan om gripande har ett särskilt förfarande utvecklat sig i storstadsdistrikten. P.g.a. de många ingripandena i storstadsdistrikten anmäler i normalfallen polisen inte gripandet till åklagaren omedelbart utan gör detta först när anhållningsförhöret har hållits. Har det då under förhöret kommit fram sådana uppgifter att det står helt klart att frihetsberövandet inte skall bestå - t.ex. att den

misstänkte är under 15 år, att fel person har gripits på grund av identifieringsmisstag eller att gärningen inte är brottslig - friger polisen den misstänkte utan att kontakta åklagaren. I praktiken innebär det att vissa gripanden aldrig anmäls till åklagaren. De anhållningsförhör som polisen håller utan att först kontakta åklagaren brukar kallas ersättningsförhör. Systemet har accepterats sedan lång tid tillbaka men saknar författningsstöd. Efter ersättningsförhöret föredras ärendet för åklagaren på sedvanligt sätt för beslut i anhållningsfrågan.

Beslutar åklagaren om anhållande ger han som regel direktiv för hur utredningen skall drivas vidare under anhållningstiden.

Under anhållningstiden håller åklagaren fortlöpande kontakt med utredningspersonalen hos polisen. Åklagaren ger direktiv för utredningsarbetet och omprövar, mot bakgrund av vad som kommer fram, ständigt beslutet om frihetsberövande. Kontakter med rätten, t.ex. för att få offentlig försvarare förordnad eller för att anmäla behov av personundersökning, förekommer inte sällan.

Åklagaren kan uppdra åt polispersonalen att utföra olika utredningsuppgifter. Åklagaren kan emellertid inte påverka frågan om vilken personal som skall ställas till hans förfogande. De rena arbetsledningsfrågorna, t.ex. frågor om övertidstjänstgöring eller om omdisponering av personal, ligger på polismyndigheten. Det innebär att åklagaren i undantagsfall kan ställas utan utredningspersonal eller att utredningspersonalen på grund av andra arbetsuppgifter inte kan genomföra de åtgärder som åklagaren begär.

Om åklagaren beslutar att ge in en häktningsframställning ansvarar han för att material sammanställs för prövningen av häktningsfrågan; vad som brukar kallas en häktningspromemoria. Under tiden mellan avlåtande av häktningsframställningen och häktningsförhandlingen intensifieras ofta utredningsarbetet.

Antalet anhållna har under senare år legat omkring 27 000 - 30 000 per år. Av de som anhållits har 33-34 procent begärts häktade. Någon statistik som redovisar det totala antalet gripanden för brott finns f.n. inte.

I vissa åklagardistrikt, framför allt de större, ansvarar under kontorstid en viss åklagare för alla beslut om tvångsmedel i ärenden som ännu inte har lottats på någon åklagare. Ibland svarar denne åklagare också för bevakning och omprövning av anhållningsbeslut i de fall handläggande åklagare är upptagen av domstolsförhandling eller liknande.

Åtskilliga gripanden och andra åtgärder som leder till beslut om tvångsmedel sker emellertid utanför kontorstid. För att se till att det finns åklagare tillgängliga för sådana beslut har åklagarväsendet ett system med beredskapstjänstgöring. Beredskapen omfattar i princip all tid utom ordinarie tjänstetid. Landet har delats in i beredskapsområden, f.n. 26 stycken.

Beredskapstjänstgöringen innebär att en viss åklagare i princip ansvarar för alla beslut om tvångsmedel inom hela beredskapsområdet. Beredskapen fullgörs normalt i hemmet. Kontakten med polisen sker då per telefon. Det är mindre vanligt att åklagaren lämnar bostaden för att fullgöra sin beredskap t.ex. på polisstationen. Det förekommer emellertid vid mycket grova brott eller när åklagaren av något särskilt skäl vill delta mer aktivt i en förundersökning. Åklagaren måste emellertid ibland bege sig till polisstationen, för att vidta någon annan annan åtgärd som kräver åklagarens personliga närvaro såsom att ta emot samtycke till utlämning enligt 9 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. Någon form av "bakjour" för sådana ändamål finns inte i dag.

I beredskapsåklagarens uppgifter ingår inte bara att fatta formella beslut om anhållande eller andra tvångsmedel. Han skall också se till att utredningen drivs vidare till dess en ordinarie tjänsteman kan ta över ärendet. Det sagda innebär att särskilt under veckoslut och längre helger åklagaren kan behöva engagera sig intensivt i pågående ärenden. Beredskapsärenden avrapporteras regelmässigt påföljande arbetsdag till åklagarmyndigheten i det distrikt där målet har forum. Den myndigheten tar då över handläggningen.

De åklagare som tjänstgör vid en lokal åklagarmyndighet har normalt bara behörighet att vidta åtgärder i mål inom det egna distriktet. Indelningen i beredskap anses sedan länge innebära en form av förordnande som gör att åklagaren under beredskapsperioden blir behörig att handlägga mål som har forum i andra distrikt inom beredskapsområdet. Det innebär t.ex. att åklagaren kan inge häktningsframställning till en domstol där han normalt inte skulle ha varit behörig att väcka talan.

De tre storstadsdistrikten bildar egna beredskapsområden. Övriga beredskapsområden omfattar som regel ett län. Stockholms län är dock uppdelat på två beredskapsområden och detsamma är fallet med Malmöhus län. Till det beredskapsområde som består av Stockholms läns norra del hör också Gotlands län. Kronobergs län och Jämtlands län bildar beredskapsområde tillsammans med Blekinge län resp. Västernorrlands län. SAV sluter avtal med de anställdas huvudorganisationer om bl.a. indelningen i beredskapsområden (beredskapsavtalet). Beredskapsavtalet reglerar också den tjänstgöringsfrihet som åklagare som har fullgjort beredskap har rätt till. Tjänstgöringsfriheten uppgår till mellan två och fem arbetsdagar per beredskapsvecka. Vid större helger utgår högre kompensation. Gottgörelse i form av tjänstgöringsfrihet får uppgå till högst 20 arbetsdagar under ett år. För beredskap som inte berättigar till tjänstgöringsfrihet utgår ersättning i form av beredskapstillägg. Det totala antalet tjänstgöringsfria dagar som ersättning för beredskap uppgick häromåret till 4 205 dagar, vilket uppges motsvara 21 årsarbetskrafter.

Samtliga åklagare med minst ett års tjänstgöring som assistentåklagare fullgör normalt beredskap. Åklagare som har fyllt 60 år kan dock enligt riksåklagarens föreskrifter på begäran bli befriade från sådan

tjänstgöring. Överåklagaren beslutar om hur beredskapen skall fördelas mellan åklagarna. Beredskapen omfattar som regel en vecka. Under denna tid tjänstgör åklagaren som vanligt på dagtid.

Det beredskapssystem som f.n tillämpas i Stockholms åklagardistrikt skiljer sig från vad som gäller i övriga landet. Under beredskapstid alternerar två åklagare som beredskapsåklagare. De fördelar beredskapstiden mellan sig på det sätt som de själva finner bäst. Systemet innebär emellertid inte att det finns två åklagare att tillgå för beslut under beredskapstid eftersom det har utbildat sig en praxis att den åklagare som vid en viss tidpunkt inte uppehåller beredskapen inte behöver vara tillgänglig i form av "bakjour". Enligt vad kommittén har inhämtat har beredskapsområdena som omfattar Stockholms län och Gotlands län nyligen på försök infört motsvarande beredskapssystem. Samtidigt slogs dock de båda beredskapsområdena samman.

För att underlätta åklagarnas beredskapstjänstgöring, främst för att de inte hela tiden skall behöva vara tillgängliga per telefon i bostaden, har riksåklagaren köpt in ett antal personsökare. Enligt uppgift finns det tillgång till personsökare vid varje åklagarmyndighet.

Åklagarnas beslut om tvångsmedel dokumenteras dels på särskilda blanketter (tvångsmedelsblankett), dels i en bunden anhållningsliggare. Beredskapsåklagaren antecknar sina beslut på tvångsmedelsblanketten, som sedan sänds över till forumdistriktet och ingår i aktmaterialet där. Vissa av uppgifterna på blanketten förs över till anhållningsliggaren. Liggaren granskas kvartalsvis i efterskott av statsåklagare (13 § förundersökningskungörelsen).

Den som är anhållen eller häktad kan åläggas restriktioner i fråga om besök, brevväxling m.m. Det är åklagaren som beslutar om sådana restriktioner är nödvändiga med hänsyn till utredningen. Beslut om eventuella restriktioner skall fattas så snart någon har berövats friheten. Det är alltså en typisk uppgift för beredskapsåklagaren. Att granska brev till och från frihetsberövade som har sådana restriktioner kan utgöra en relativt stor arbetsbörda för åklagaren. Sådan granskning utförs dock normalt inte under beredskap.

7.3 Häktningsutredningens förslag

Häktningsutredningens förslag innebär att grunddragen i det nuvarande systemet behålls. Gripande, anhållande och häktning utgör även i fortsättningen grundstenarna i fråga om personella tvångsmedel. Fördelningen av beslutsbefogenheter mellan polis, åklagare och domstol berörs inte heller av förslagen. Kravet på sannolika skäl för misstanke om brott och anknytningen till strafflatituderna behålls också. När det gäller häktningsgrunderna flyktfara, kollusionsfara och recidivfara föreslås en skärpning i fråga om beviskraven. För alla tre grunderna föreslås att det i fortsättningen det skall föreligga en "påtaglig risk". Formuleringen har valts bl.a. för att klarare markera att riksbedömningen skall ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Särskilt

när det gäller recidivfara innebär förslaget en kraftig skärpning i förhållande till vad som gäller nu.

I fråga om recidivfallen föreslås därutöver den inskränkningen att häktning bara skall kunna ske om misstanken avser vissa brott. Enligt förslaget skall häktning kunna komma i fråga vid brott som riktat sig mot annans liv, hälsa eller frihet eller brott av annan farlig art eller om brottsligheten är av stor omfattning och det finns risk att den misstänkte på nytt begår brott av samma art. Avsikten med begränsningen är att tillåta häktning bara när det krävs för att skydda enskilda eller samhället från brott som medför allvarliga skador. Anhållande och häktning måste enligt utredningen kunna tilllämpas på sådana misstänkta som är särskilt brottsbenägna även om deras brott i och för sig inte ligger så högt på straffskalan men brotten på grund av sin art och omfattning kan medföra stora skadeverkningar. Detta är enligt utredningen ofta fallet vid förmögenhetsbrott som sker yrkesmässigt eller i organiserade former och vid seriebrottslighet.

Häktningsgrunden att någon saknar stadig hemvist i riket (den s.k. rallarparagrafen) föreslås försvinna.

En särskild proportionalitetsregel införs. Häktning får enligt förslaget inte ske om åtgärden skulle innebära ett oskäligt ingrepp med hänsyn till sakens beskaffenhet, den påföljd som kan antas följa och omständigheterna i övrigt. Häktning får bara ske om inte syftet med åtgärden kan tillgodoses med ett mindre ingripande tvångsmedel.

För att tillfredsställa kravet på att en person som har berövats friheten snabbare ställs inför domstol föreslår utredningen att fristerna kortas ner. Enligt förslaget skall åklagaren så snart som möjligt efter det faktiska frihetsberövandet anmäla häktningsfrågan för rätten. Enligt huvudregeln skall detta ske senast dagen efter anhållandet eller, i fråga om anhållna in absentiam, dagen efter att beslutet verkställdes. Om det med hänsyn till utredningen eller av praktiska skäl är omöjligt för åklagaren att fatta beslut i häktningsfrågan inom denna tid kan han dröja med anmälan. Anmälan skall senast ske på tredje dagen efter anhållandet resp. verkställigheten. När en fråga om häktning har väckts skall rätten utan dröjsmål hålla häktningsförhandling. Förhandlingen bör enligt förslaget normalt kunna hållas samma dag som åklagaren har väckt frågan eller i vart fall dagen efter. Häktningsförhandlingen får inte hållas senare än fyra dagar efter det faktiska frihetsberövandet. Fristen räknas i det fallet med utgångspunkt från gripandet, inte från anhållningsbeslutet.

Fristerna skall liksom nu räknas i kalenderdygn. Vidare föreslås att söndagsregeln inte skall kunna tillämpas på vissa av fristerna i samband med anhållande och häktning; bl.a. gäller det fristerna för att anmäla en häktningsfråga och att hålla häktningsförhandling.

Möjligheten att hålla gemensam häktnings- och huvudförhandling inom en vecka från framställningen om häktning föreslås upphöra. Då ett

beslut om häktning i frånvaro har verkställts skall häktningsförhandling hållas inom fyradagarsfristen. Detta innebär en betydande förändring. Enligt de nuvarande reglerna behöver rätten, när det kommer in en anmälan om att ett häktningsbeslut har verkställts, bara bestämma tiden för att väcka åtal. Kravet på att en häktningsförhandling skall hållas när häktningsbeslut i frånvaro har verkställts skall enligt förslaget även gälla för hovrätten.

För att förenkla förfarandet ersätts enligt utredningens förslag häktningsframställningen med en anmälan om att åklagaren vill ha häktningsfrågan prövad. Denna anmälan förutsätts normalt ske per telefon. Åklagaren behöver inte precisera sina yrkanden förrän vid förhandlingen. Kravet på att åklagaren skall lämna över en häktningspromemoria tas bort. Vidare förslås en ändring i forumreglerna som gör det möjligt att hålla häktningsförhandling på den ort där en misstänkt har gripits. Bakgrunden till det sistnämnda förslaget är att den misstänkte, med de kortare frister som föreslås, kanske inte alltid kan hinna transporteras till brottsorten inom fyradagarsfristen.

En annan förenkling som föreslås är att polisen normalt skall kunna hålla anhållningsförhör utan att behöva anmäla gripandet till åklagare först, dvs en anpassning sker till det system som redan i dag förekommer i storstäderna. Om det vid förhöret kommer fram sådana omständigheter att det inte längre finns skäl till frihetsberövande skall polisen kunna frige den misstänkte.

Den nuvarande regeln om att en misstänkt kan anhållas utan att det föreligger fulla skäl för häktning tas bort enligt förslaget. I stället införs en regel som medger häktning i vissa fall även om det bara föreligger skälig misstanke om brottet, nämligen om det finns anledning att räkna med att ytterligare utredning skulle innebära att misstanken styrks. Utredningen kallar det utredningshäktning. Bestämmelsen om utredningshäktning kompletteras med en regel om obligatorisk omprövningsförhandling senast en vecka efter den förhandling då häktningen beslutades. Föreligger det vid den senare förhandlingen inte sannolika skäl för misstanke skall den misstänkte omedelbart friges.

Fristen för hovrätt att hålla huvudförhandling i ett överklagat mål mot en tilltalad som är häktad föreslås kortas ner från åtta till sex veckor.

Ett nytt tvångsmedel som skall utgöra ett alternativ till häktning föreslås. Det kallas rannsakningsövervakning. Rannsakningsövervakningen är avsedd att vara en mycket ingripande form av övervakning. Enligt förslaget skall rannsakningsövervakning innebära en skyldighet för den misstänkte att under de tider som rätten eller åklagaren bestämmer vara tillgänglig i sin bostad, på sin arbetsplats eller på annan anvisad plats. Den misstänkte kan åläggas även andra villkor. Möjligheten till övervakning enligt 24 kap. 3 § rättegångsbalken tas samtidigt bort.

För rannsakningsövervakning skall enligt förslaget gälla i huvudsak samma förutsättningar som för häktning. Rannsakningsövervakning skall emellertid också kunna åläggas sådana misstänkta som genom de skärpta häktningsförutsättningarna i fortsättningen inte skall kunna häktas, dvs. främst recidivfallen. I huvudsak skall samma regler som för häktning gälla i fråga om bl.a. frister och förfarandet.

Beslut om rannsakningsövervakning fattas av rätten eller åklagaren. Den som fattar beslutet skall utse en övervakare. Utredningen tänker sig att dessa övervakare skall vara fristående från kriminalvården. I första hand bör det vara intresserade lekmän som ges uppdragen.

Om den som har ålagts rannsakningsövervakning inte fullgör sina skyldigheter eller allvarligt åsidosätter villkor som är förenade med övervakningen skall han i allmänhet häktas.

Utredningen föreslår också att åklagaren eller rätten skall kunna medge att en häktad under vissa tider får vistas utanför häktet; en form av "natthäkte".

Reglerna om anmälningsskyldighet och reseförbud skall enligt förslaget i stort sett vara oförändrade.

7.4 Polisberedningens förslag

Kommitténs överväganden i det följande kommer, som tidigare har nämnts, att i viss utsträckning basera sig på antaganden om hur utvecklingen kan bli. En viktig fråga i det sammanhanget är hur förändringarna kan komma att påverka polisens arbete. 1981 års polisberedning har nyligen till regeringen överlämnat sitt slutbetänkande Inriktningen av polisverksamheten. Där behandlas bl.a. frågor som rör konsekvenserna för polisväsendet av häktningsutredningens förslag. Kommittén har under utredningens gång haft kontakter med polisberedningen.

Enligt direktiven skulle polisberedningen bl.a. ägna uppmärksamhet åt frågan om man genom organisatoriska och andra åtgärder kan åstadkomma att polisdistriktens samlade resurser utnyttjas mera effektivt än vad som nu är möjligt. En viktig fråga var om man kan nå effektivitetsvinster genom en ökad samverkan mellan ordnings- och kriminalavdelningarna. Polisberedningens förslag till hur polisväsendet skall kunna klara de ökade kraven på skyndsamhet i utredningsarbetet innebär i korthet följande.

Polisberedningen anser att två utvecklingslinjer är möjliga när det gäller att tillgodose de nya krav som ställs på brottsbekämpningen; att utöka kriminalavdelningarna eller att utnyttja polismännens allsidighet och i större utsträckning ta personal från ordningsavdelningarna i anspråk för utredningsuppgifter. Det är enligt beredningen inte tillräckligt att bara vidta förändringar beträffande den verksamhet som bedrivs på kriminalavdelningarna. Beredningen förordar därför att

man väljer den senare lösningen. Den brottsbekämpande verksamheten måste enligt beredningen ses som en helhet och som något som angår varje polisman i ett distrikt. Systemet med basorganisation och fria resurser samt en ny polisutbildning ger möjligheter att skapa en funktionell rörlighet inom myndigheten.

Beredningen konstaterar att polismän vid ordningsavdelningen i betydande utsträckning svarar för gripanden för brott. När personer som har gripits för brott förs in för förhör under dagtid är det som regel naturligt att kriminalavdelningen tar över handläggningen av ärendet omedelbart och håller förhör med den misstänkte. Åtskilliga gripanden sker emellertid vid sådana tider på dygnet att personal från kriminalavdelningen inte är i tjänst. Detta kommer säkerligen att vara fallet även i framtiden. Beredningen anser att förhör utanför ordinarie tjänstetid med misstänkta personer i framtiden i stor utsträckning bör hållas av personal från ordningsavdelningen.

Beredningen framhåller att det är en naturlig utveckling av den generella polisrollen att anhållningsförhör (förhör enligt 24 kap 8 § rättegångsbalken) vid andra tider på dygnet än under kontorstid görs av personal från ordningsavdelningen, utom då det är fråga om mycket komplicerade utredningar. Genom detta vinner man enligt beredningen en ökad snabbhet i förfarandet. Om jour- eller beredskapstjänstgörande kriminalpolispersonal behöver ta över ett ärende åtgår alltid en viss tid för handläggaren att sätta sig i i ärendet.

Det första förhöret med någon som är gripen blir enligt beredningen av många skäl ofta knapphändigt. Det gäller då att i första hand få fram tillräckliga uppgifter för att göra en bedömning av om den misstänkte har begått brottet och om han skall friges eller om ett anhållande kan vara aktuellt. Beredningen förordar att ärendena i princip bör gå över till kriminalavdelningen när frihetsberövande eller andra ingripande tvångsmedel kommer in i bilden, eftersom det då blir fråga om mer komplicerade bedömningar. Detta hindrar emellertid inte att personal från ordningsavdelningen håller anhållningsförhör med den som har gripits.

Beredningen diskuterar olika alternativ i fråga om vem bland personalen på ordningsavdelningen som skall hålla anhållningsförhör. En möjlighet är enligt beredningen att den polispatrull som har svarat för ingripandet fullföljer detta med att hålla inledande förhör. En annan möjlighet är att det vakthavande befälet övertar ärendet och håller förhöret. En tredje variant är att utnyttja annan personal från ordningsavdelningen som vid tillfället inte deltar i yttre tjänst. Beredningen syftar då framför allt på personal på ordningsavdelningen som fullgör stationstjänst. Beredningen pekar på olika faktorer som har betydelse i sammanhanget, bl.a. omfattningen av utryckningsverksamheten. Beredningens slutsats är att det får ankomma på det vakthavande befälet att från fall till fall bedöma vem som bör hålla förhör med den misstänkte. I mycket komplicerade fall är det ju f.ö. det vakthavande befälet som avgör om man skall kalla in beredskapstjänstgöran-

de kriminalpolispersonal för att kunna driva ärendet. Beredningen förordar samma lösning när det gäller att hålla förhör med den som har hämtats eller medtagits till förhör vid sådana tidpunkter på dygnet att personal från kriminalavdelningen inte är i tjänst.

Beredningen förutsätter att även uppgiften att kontakta åklagare för att t.ex. föredra ett ärende för beslut om tvångsmedel kan utföras av personal från ordningsavdelningen. Liksom nu är fallet skall ärendet alltid först föredras för vakthavande befäl. Har någon som tjänstgör på kriminalavdelningen tagit över ärendet bör denne svara för kontakten med åklagaren. Uppgiften att kontakta åklagaren kan enligt beredningen emellertid också läggas på det vakthavande befälet. Det viktigaste i sammanhanget är enligt beredningen att åklagaren får ett så gott underlag som möjligt för sitt ställningstagande.

Även i övrigt föreslår beredningen att personalen från ordningsavdelningen i ökad utsträckning skall delta i den brottsbekämpande verksamheten och utföra arbetsuppgifter som traditionellt har ansetts höra till kriminalavdelningen. Exempel på detta är att polisen i större utsträckning än vad som nu är fallet skall bege sig till brottsplatserna och ta upp anmälan där. Den polis som kommer till platsen, vilket normalt torde vara personal från ordningsavdelningen, bör, förutom att ta upp anmälan, i stor utsträckning hålla förhör med målsägande och vittnen och företa okomplicerade brottsplatsundersökningar. I samband med besök på brottsplatser bör enligt beredningen även brottsförebyggande insatser göras, främst i form av rådgivning.

Beredningen tar även upp frågan om rotelindelningen på kriminalavdelningarna. Denna fråga har intresse särskilt när det gäller de s.k. jourrotlarna. I vissa polisdistrikt har en försöksverksamhet med olika former av kriminaljour genomförts i syfte att tillgodose behovet av kriminalpolispersonal utom kontorstid. I flera fall har detta skett genom att tillfälligt inrätta s.k. jourrotlar.

När det gäller rotelindelningen konstaterar beredningen att det nya systemet med basorganisation och fria resurser innebär att polismyndigheterna själva kan besluta om indelningen i rotlar. Endast antalet rotelchefer samt rotlar med regionala funktioner låses genom centrala beslut. Beredningen finner vidare att en alltför långt driven underindelning av kriminalavdelningarna i förhållande till behovet av specialisering och tillgången på personal leder till att man kan förlora i effektivitet. Den underindelning som förekommer i dag anser beredningen vara tillräcklig och på sina håll t.o.m. alltför långtgående. I den mån behov uppkommer av nya indelningar, t.ex. därför att man lokalt anser att en viss brottstyp i fortsättningen bör handläggas på en särskild enhet, ryms detta enligt beredningen väl inom de ramar för verksamheten som f.n. finns.

Som tidigare har nämnts föreslår beredningen att personal från ordningsavdelningen i de flesta fall skall kunna hålla anhållningsförhör under den tid som kriminalpolispersonalen inte är i tjänst. Mot den

bakgrunden anser beredningen inte att det finns något egentligt behov av s.k. jourrotlar i de flesta distrikt. Några få, mycket brottsbelastade distrikt, t.ex. storstadsdistrikten, kommer enligt beredningen givetvis alltid att ha ett behov av kriminalpolispersonal i tjänst även utom kontorstid.

En särskild fråga som beredningen tar upp är hur man skall kunna tillgodose kravet på att förundersökningar med frihetsberövade skall drivas även under veckoslut och helgdagar i övrigt. Beredningen menar att man här bör välja en annan lösning än att utnyttja personal inom ordningsavdelningen för fortsatta utredningsåtgärder efter det första förhöret med den gripne. Utredningarna blir enligt beredningen betydligt mer komplicerade så snart ett frihetsberövande eller annat ingripande tvångsmedel är med i bilden. De ärenden där frihetsberövanden förekommer rör som regel grövre brott och är mer komplexa. Mot den bakgrunden bör enligt beredningen fortsatta utredningsåtgärder som aktualiseras under lördagar och helgdagar normalt fullgöras av personal från kriminalavdelningen.

Beredningen anser att inte heller dessa uppgifter motiverar att man inrättar särskilda jourrotlar. Som regel bör man ju i slutet av veckan till största delen kunna planera behovet av utredningsinsatser under lördag-söndag eftersom det är känt vilka personer som är berövade friheten. Åklagaren bör å sin sida kunna ange vilka utredningsåtgärder han anser behövas i så god tid att det underlättar planeringen. Det ligger i sakens natur att alla utredningsinsatser inte kan förutses eftersom man får räkna med att många frihetsberövanden sker under fredagskvällen eller lördagen. Beredningen anser emellertid att detta i många distrikt är av marginell betydelse eftersom antalet frihetsberövanden är få. Som regel bör man därför kunna lösa behovet av utredningsinsatser under lördagar och helgdagar genom beredskapstjänstgöring.

När det gäller frågan om utbildning framhåller beredningen att från rättssäkerhetssynpunkt höga krav måste ställas på att polismännen behärskar framför allt de grundläggande reglerna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. Även om alla polismän har genomgått en utbildning som omfattar kriminalpolistjänst kan man enligt beredningen inte bortse från att den som har tjänstgjort en viss tid vid en ordningsavdelning och därmed, som tjänsten nu är utformad, i stort sett har tappat kontakten med brottsutredning, kan ha allvarliga luckor i sina kunskaper och erfarenheter. Beredningen uttalar att det är utomordentligt viktigt att den polispersonal som har genomgått den tidigare polisutbildningen och som under senare år inte har tjänstgjort på en kriminalavdelning får tillfälle att repetera de grundkunskaper i kriminalpolistjänst som han en gång har fått. Beredningen lämnar förslag på hur en lokal utbildning, bl.a. med medverkan av åklagare, enkelt kan åstadkommas.

7.5 Åklagarkommittén

7.5.1 De allmänna effekterna på åklagarväsendet av häktningsutredningens förslag

I detta avsnitt gör kommittén en bedömning av vilka effekter häktningsutredningsutredningens förslag mera allmänt kan leda till för åklagarväsendet. De organisatoriska förändringar som förslagen kan leda till diskuteras i ett följande avsnitt.

Häktningsutredningens förslag till *begränsning av förutsättningarna för häktning* får enligt kommitténs mening varierande effekter. Ett förslag som sannolikt får en obetydlig effekt är utmönstrandet av häktningsgrunden att någon saknar stadigt hemvist i riket vid brott med fängelse i straffskalan (den s.k. rallarparagrafen). Den grunden åberopas sällan som enda häktningsgrund. Förslaget torde därför inte innebära annat än en marginell minskning av frihetsberövandena.

Annorlunda förhåller det sig om det förslag genomförs som innebär en allmän skärpning när det gäller beviskraven för häktningsgrunderna. De strängare kraven, särskilt i recidivfallen, slår igenom även när det gäller anhållande. Man bör därför räkna med att antalet åklagarbeslut om frihetsberövanden totalt sett kan minska något.

En ytterligare faktor i det sammanhanget är de övriga förändringar som häktningsutredningen har föreslagit när det gäller recidivfara som häktningsgrund. Skulle recidivfara som grund för häktning bara kunna åberopas vid vissa brottsarter eller när brottet är av stor omfattning bör det, som häktningsutredningen har funnit, innebära att antalet frihetsberövanden totalt sett minskar i en ganska betydande omfattning. Häktningsutredningen har beräknat att antalet häktade minskar med ca 1 000 per år. Det skulle innebära en minskning på drygt tio procent. Åklagarkommittén ställer sig tveksam till om minskningen blir så stor, även om utredningens förslag i denna del genomförs i sin helhet. Det är emellertid enligt kommitténs mening tveksamt om en så kraftig inskränkning av möjligheterna till häktning vid recidivfara kommer att genomföras. Kommittén gör det antagandet att det väl kan bli inskränkningar i möjligheterna att häkta för recidivfara men att inskränkningarna knappast blir av den omfattning som häktningsutredningen har föreslagit. Slutsatsen blir då också att den förväntade minskningen av antalet frihetsberövanden blir väsentligt lägre än vad häktningsutredningen har förutsatt.

Den föreslagna proportionalitetsregeln bör även den kunna i någon mån leda till att antalet frihetsberövanden minskar. Enligt kommitténs mening bör det emellertid bara röra sig om en marginell minskning eftersom domstolarna redan nu i praktiken tillämpar en sådan grundsats.

Möjligheten till utredningsanhållande, dvs. anhållande trots att det inte föreligger fulla skäl för häktning, försvinner. I gengäld införs en motsvarighet i form av *utredningshäktning*. Genom att samma

grundrekvisit gäller för anhållande som för häktning blir resultatet i praktiken i stort sett detsamma. En utredningshäktning skall emellertid alltid följas av en omprövningsförhandling inom en vecka, om inte den misstänkte friges. Antalet häktningsförhandlingar kommer således automatiskt att öka i dessa fall. Andelen fall av utredningshäktning i förhållande till vanlig häktning blir därför av stor betydelse när det gäller att avgöra hur stor belastningen blir på åklagarmyndigheterna. I dagens läge är det omöjligt att bedöma hur utvecklingen kan bli på den punkten.

Den föreslagna nya *forumregeln* kan väntas ge effekter i olika avseenden. Avsikten med regeln är enligt häktningsutredningen att domstolen i den ort där den misstänkte har gripits skall vara behörig att handlägga en häktningsfråga. Den nya forumregeln kan leda till resor dels till andra domstolar inom beredskapsområdet, dels till vilken domstol som helst i landet om den misstänkte har gripits på annan ort. I bägge fallen uppkommer även ett avbräck i form av frånvaro från den egna myndigheten. I den mån en åklagare måste inställa sig för häktningsförhandling på en ort utanför distriktet eller regionen uppkommer vidare resekostnader som saknar motsvarighet i dagens system. I dag inställer nämligen en åklagare sig bara (frånsett hovrättsförhandlingar) till förhandlingar inom det egna distriktet, eller i fråga om regionala åklagare, inom regionen.

Kommittén vill peka på att en del kan göras för att undvika att åklagaren på utredningsorten alltid måste resa till häktningsdomstolen om någon som är anhållen eller häktad grips på annan ort. En möjlighet är att åklagaren ansvarar för att det bland aktmaterialet alltid finns en kortfattad promemoria som i princip är tillräckligt fyllig för att användas som underlag för häktningsförhandling om någon är anhållen eller häktad i sin frånvaro. Man kan av praktiska skäl låta förvara en kopia av en sådan promemoria hos polisen. Finns det ett sådant material att tillgå, som inte är alltför omfattande, kan som regel det skriftliga materialet med polisens hjälp snabbt sändas över till det distrikt där den gripne finns. Det bör då, i vart fall när det gäller mindre komplicerade ärenden, finnas goda förutsättningar för att någon åklagare på gripandeorten kan ta över ärendet tillfälligt och inställa sig till en häktningsförhandling.

En förenkling som har föreslagits är att polisen i fortsättningen inte alltid skall *anmäla gripandet* innan anhållningsförhör hålls. Vidare skall, i de fall det redan vid anhållningsförhöret framgår att skäl för fortsatt frihetsberövande inte föreligger, polisen enligt förslaget över huvud taget inte behöva anmäla gripandet. Detta skulle, anser utredningen, innebära en förenkling för såväl polisen som åklagarna. Med dessa förslag, som i huvudsak bygger på de rutiner som redan nu tillämpas i storstadsdistrikten, kan man vinna en viss lättnad för åklagarna genom att de inte besväras av lika många telefonsamtal som är fallet f.n. Lättnaden torde emellertid bli marginell. Någon egentlig tidsbesparing uppkommer knappast eftersom en anmälan om gripande i praktiken bara är ett kortfattat samtal där åklagaren noterar den

gripnes personalia och får en ytlig föredragning om brottet. Dessa uppgifter måste ändå tas upp i de fall det blir fråga om ett anhållande. Antalet fall där det snabbt visar sig att det helt saknas skäl för frihetsberövande är troligen inte så stort. För polisen kan det däremot innebära en klar lättnad att inte behöva söka åklagaren och avvakta att man får kontakt med honom innan anhållningsförhöret kan påbörjas.

För att snabba upp förfarandet har häktningsutredningen föreslagit att åklagaren skall kunna *anmäla en häktningsfråga muntligen*. Utredningen utgår från att anmälan normalt skall ske per telefon. En viktig förutsättning för att systemet skall kunna fungera är att ett tillräckligt stort antal befattningshavare på tingsrätterna är behöriga att ta emot en sådan anmälan och att förfarandet görs enkelt. Vidare måste man finna rimliga former för att åklagaren skall kunna kontakta domstolen under veckoslut och helgdagar. Kan man lösa de problemen innebär förslaget en förenkling. Någon större tidsmässig besparing för åklagaren blir det emellertid knappast fråga om eftersom man ersätter en blankett med ett telefonsamtal. Däremot minskar utskriftsarbetet något på åklagarmyndigheterna. Eftersom den blankett som i dag används för häktningsframställning är en enkel blankett på en sida med huvudsakligen kryssmarkering av förtryckta alternativ är den besparingen marginell.

Kravet på att åklagaren skall kunna prestera *skriftligt material i häktningsfrågan* tas också bort. Det är också i det här fallet fråga om en förenkling som knappast innebär någon arbetsbesparing för åklagaren. Arbetet med att ta fram sådant material ligger i dag i praktiken på polisen eftersom det är fråga om delar av det framtida förundersökningsprotokollet. Åklagaren övervakar som regel bara sammanställningen och ser till att relevant material tas med. Den uppgiften kvarstår för övrigt om, som utredningen något ologiskt förutsätter, åklagaren också i fortsättningen skall tillställa rätten och motparten motsvarande material, trots att den formella skyldigheten att göra detta tas bort.

För åklagarväsendets del kommer framför allt förslaget om en *förkortning av fristerna* att få en avgörande betydelse i olika hänseenden. Kommittén utgår, som tidigare har nämnts, från att den delen av förslaget kommer att genomföras i den föreslagna formen.

Med de frister som gäller i dag för häktningsframställning och genomförande av häktningsförhandling återkallas åtskilliga häktningsframställningar. Totalt rör det sig om ca tio procent av samtliga häktningsframställningar. Bakom den relativt höga siffran ligger bl.a. häktningsframställningar mot ungdomar. Sådana häktningsframställningar återkallas relativt ofta på grund av att den unge har placerats på någon institution, t.ex. ett hem för vård av unga. Det dröjer som regel några dagar innan en sådan placering kan arrangeras. Även i många andra fall bortfaller så småningom skälen för en häktning och häktningsframställningen återkallas. Det kan t.ex. när inledningsskedet i en utredning har passerats visa sig vara tillräckligt med ett

mindre ingripande tvångsmedel än häktning. I fortsättningen får man räkna med att domstolen i dessa fall prövar häktningsfrågan. Paradoxalt nog kan man alltså få effekten att antalet häktade ökar till följd av de kortare fristerna. Merarbetet för åklagarna består här främst i det ökade antalet häktningsförhandlingar.

I konsekvens med att fristerna förkortas föreslås att möjligheten att hålla en gemensam häktnings- och huvudförhandling skall tas bort. I dag kan man avstå från att hålla en särskild häktningsförhandling om huvudförhandlingen i målet hålls inom en vecka från det att häktningsframställningen kom in till rätten. I fortsättningen måste alltid en häktningsförhandling hållas i dessa fall. Fördelen med att forcera utredningen så att man kan hålla en gemensam förhandling försvinner därmed. Antalet häktningsförhandlingar ökar automatiskt.

De kortare fristerna innebär att åklagaren i fortsättningen måste kunna presentera sin utredning i häktningsfrågan betydligt snabbare än vad som är fallet i dag. Av avgörande betydelse i det sammanhanget är om åklagaren kan räkna med att få tillgång till tillräckliga utredningsresurser hos polisen för att få fram utredningarna. Det gäller framför allt under veckoslut och helgdagar. I framtiden måste utredningar i ökad utsträckning drivas på det sättet att förhör hålls, husrannsakningar genomförs, tekniska undersökningar sker etc på annan tid än den då kriminalpolis normalt finns i tjänst i de flesta distrikt. Kommittén återkommer till detta i det följande under avsnitt 7.5.2.

Om man utgår från att frågan om tillgång till utredningsresurser får en tillfredsställande lösning innebär förslaget ändå att åklagarens arbetssituation förändras på ett avgörande sätt. Handläggningstakten ökar när det gäller mål med frihetsberövade. Praktiska problem som rör själva utredningen, t.ex. möjligheterna att hålla förhör, accentueras. Det ordinarie arbetet får i ökad utsträckning läggas åt sidan för att åklagaren som förundersökningsledare skall kunna driva målen med frihetsberövade. Härigenom kan bl.a. tillströmningen av mål till tingsrätterna bli betydligt ojämnare. Arbetsbalanser kan i vart fall periodvis uppkomma på åklagarmyndigheterna. Det kan eventuellt också innebära att åklagarna i större utsträckning själva måste hålla eller delta i förhör i förundersökningar mot frihetsberövade. För åklagarnas del innebär det framför allt att arbetet blir betydligt ryckigare. På motsvarande sätt kan det bli en ökad ryckighet i arbetet på kriminalavdelningarna. Detta påverkar i sin tur inflödet av vanliga mål till åklagarmyndigheterna.

Att söndagsregeln inte längre skall kunna tillämpas på frister i fråga om anhållna och häktade leder i och för sig generellt sett till kortare frister. Åklagarna har emellertid sällan använt sig av den regeln. När det gäller fristberäkningen för den tidpunkt då åklagaren skall aktualisera häktningsfrågan saknar den ändringen därför egentlig betydelse. En viktig förändring, som blir följden av att söndagsregeln slopas, är emellertid att domstolarna kan vara skyldiga att hålla häktningsförhandlingar under veckoslut och helger. Åklagaren skall alltid

inställa sig till en sådan förhandling. För åklagarna innebär det ett nytt arbetsmoment under beredskapstid.

Antalet häktningsförhandlingar kommer utan tvekan att öka. Häktningsutredningen pekar främst på de fall där det i dag hålls en gemensam häktnings- och huvudförhandling (uppgift om det totala antalet fall per år saknas) och de fall där med dagens frister häktningsframställningen återkallas innan häktningsförhandling har hållits (900 fall per år). Ett annat förslag som också får till effekt att antalet häktningsförhandlingar ökar är utredningshäktningen. Kommittén har behandlat dessa tre frågor i det föregående. Det torde vara omöjligt att med någon säkerhet uppskatta hur stor ökningen kan bli. Vissa andra förslag, t.ex. när det gäller häktning in absentiam, leder också till en ökning av antalet häktningsförhandlingar. Den ökningen är emellertid marginell. Häktningsutredningen har uppskattat den totala ökningen till 2 000 häktningsförhandlingar. Med den bedömning som kommittén har redovisat när det gäller recidivfallen bör ökningen bli ännu större.

Vad som också måste beaktas i sammanhanget är att i och med att de kortare fristerna införs ett väsentligt lägre antal av häktningsförhandlingarna kommer att kunna ske i samband med andra domstolsförhandlingar. Det innebär att åklagarna inte bara får betydligt fler förhandlingstillfällen utan även att dessa förhandlingar sprids ut mera över veckans dagar. Man får då även räkna med en ökad spilltid för åklagarna vid inställelse i domstol. Genom att förhandlingarna måste sättas ut med kort varsel förstärks ytterligare den ryckighet i arbetet som kommittén nyss har nämnt.

En annan följd av det ökade antalet häktningsförhandlingar som inte har berörts av häktningsutredningen är de ökade resorna. Ett flertal åklagarmyndigheter för talan vid mer än en tingsrätt, vilket i praktiken innebär att de ofta måste resa till förhandlingarna. Man får därför räkna med såväl ökade reskostnader som en ökad frånvaro från myndigheterna. De särskilda problem som är förenade med att genomföra häktningsförhandlingar under veckoslut och helger återkommer kommittén till i det följande.

Speciella problem uppkommer när någon som är *anhållen eller häktad i sin utevaro grips på annan ort* än den där utredningen om brottet äger rum. Med de korta frister som föreslås gälla i framtiden kommer den misstänkte inte alltid att kunna transporteras till utredningsorten innan fristen för häktningsförhandling löper ut. Den tidigare nämnda forumregeln löser en del av problemen i samband härmed.

Kvar står emellertid att utredningen - förhör, konfrontationer, tekniska undersökningar etc - förutsätts kunna ske trots att som regel allt skriftligt bevismaterial, vittnen och målsägande finns på annan ort. Det ställer polisen och åklagarna inför helt nya problem. I de fall där avstånden är korta kan problemen säkert normalt överbryggas. Är det däremot fråga om längre avstånd kan man knappast hitta enkla och ändamålsenliga lösningar. En trolig konsekvens blir att polisper-

sonal eller åklagare i inte obetydlig utsträckning måste resa till gripandeorten för att genomföra utredningen. Att åklagaren kan behöva företa en sådan resa för att inställa sig vid häktningsförhandling har redan nämnts vid diskussionen om konsekvenserna av den nya forumregeln. Det är möjligt att utredningshäktningen kan bli ett verksamt instrument i de här fallen och att man i viss utsträckning kan utnyttja sig av åklagare på gripandeorten för att genomföra häktningsförhandling där. Det är emellertid inte troligt att man kan välja den lösningen annat än i de allra klaraste häktningsfallen.

Ett särskilt problem är hur man skall kunna driva utredningen mot den misstänkte om man samtidigt behöver transportera honom till en annan ort. Det är framför allt genom förhör med den misstänkte själv som utredningen förs framåt i inledningsskedet av en förundersökning. Man måste därför finna en lösning som innebär att transporterna inkräktar så lite som möjligt på de korta frister som gäller innan häktningsfrågan skall prövas. Transporter som tar mer än högst någon dag innebär en påtaglig komplikation från utredningssynpunkt. Det kan ifrågasättas om det nuvarande systemet med kriminalvårdens transportcentraler kan leva upp till de kraven.

Kommittén ser det som sannolikt att någon ytterligare form av häktningsalternativ kommer att införas. Utredningens förslag om bl.a. *rannsakningsövervakning* är då en möjlighet. Kommittén tror att utredningen kanske har överskattat det nya tvångsmedlet. De nuvarande häktningssurrogaten har inte utnyttjats i någon större utsträckning. Det kan därför vara tveksamt om rannsakningsövervakningen kommer att av åklagare och domstolar upplevas som ett tillräckligt realistiskt alternativ till häktning och därmed få den omfattning som häktningsutredningen har förutsatt. I fråga om recidivfallen anser kommittén, som har framgått tidigare, att det troligen inte kommer att bli så omfattande förändringar som utredningen har föreslagit. Ett stort antal av de fall som skulle ha kunnat bli föremål för rannsakningsövervakning faller därmed bort. Utredningen har räknat med att antalet fall av rannsakningsövervakning inte skall överstiga 1 000 per år. Kommittén utgår från att antalet fall blir väsentligt lägre.

Beslut om rannsakningsövervakning skall enligt förslaget kunna fattas av åklagare. Det innebär också att åklagaren i dessa fall skall utse en övervakare samt, under vissa förutsättningar, besluta om ersättning till denne. Kommittén utgår från att det bara blir ett litet antal rannsakningsövervakningar som beslutas av åklagare. De problem som kan uppkomma med att skaffa övervakare kan emellertid vara extra stora för åklagaren eftersom ett beslut om rannsakningsövervakning sannolikt i de flesta fall blir aktuellt utanför ordinarie arbetstid. Om åklagaren överväger en rannsakningsövervakning under arbetsveckan anser kommittén att det är sannolikt att han underställer rätten den frågan.

Utredningen har utgått från att övervakarna inte skall vara knutna till kriminalvården utan att det skall vara fråga om intresserade lekmän som är beredda att engagera sig personligt i de enskilda fallen.

Åklagarkommittén anser att det är angeläget - och blir förmodligen också nödvändigt - att ta till vara den yrkeskunskap och det engagemang som anställda inom kriminalvården besitter. Även om man inte ger kriminalvården ett direkt ansvar för de övervakare som krävs för att genomföra rannsakningsövervakningen, måste man ändå räkna med att den intensiva övervakning som utredningen har tänkt sig ställer krav på vana vid klientelet och vid de miljöer som de misstänkta ofta rör sig i.

7.5.2 Betydelsen av polisberedningens förslag

I avsnitt 7.4 har redovisats polisberedningens förslag till hur polisväsendet skall kunna möta de ökade krav på framför allt snabbhet i handläggningen som blir följden om häktningsutredningens förslag genomförs. Kommittén vill framhålla att för åklagarväsendets del det är av avgörande betydelse att kunna få tillgång till utredningsresurser i målen med frihetsberövade, för att inte hela syftet med reformen skall gå om intet. Om inte tillräckliga resurser kan ställas till åklagarens förfogande riskerar man en utveckling där häktning på skälig misstanke blir en regel snarare än undantag, vilket inte har varit avsett. En annan möjlig konsekvens är att åklagarna i stor utsträckning tvingas frige gripna och anhållna därför att förundersökningarna inte kan genomföras. Den utvecklingen är givetvis inte heller önskvärd, bl.a. av det skälet att möjligheterna att använda personella tvångsmedel är knutna till brott med relativt högt straffvärde.

Det är främst tre faktorer som blir ännu mer betydelsefulla i framtiden när det gäller samspelet mellan polisen och åklagarna i mål med frihetsberövade. Den första är att anhållningsförhören kan genomföras snabbt. Den andra är att tillräckliga resurser sätts in på att driva utredningen vidare så snart ett anhållande föreligger. Inte minst gäller detta under veckoslut och helger. Den tredje faktorn slutligen är att den ökade snabbheten inte får leda till att man sänker kvalitetskraven på utredningarna.

Åklagarkommittén har granskat polisberedningens förslag utifrån dessa tre aspekter. Beredningens förslag innebär klara fördelar i fråga om att snabbt genomföra anhållningsförhör. Innebörden är ju att man utnyttjar den polispersonal som alltid är tillgänglig, nämligen personalen från ordningsavdelningen, under den tid då kriminalpolispersonalen inte är i tjänst. Det ligger en naturlig flexibilitet i det förslaget, som kan tillämpas oberoende av polismyndighetens storlek och organisation. Redan i dag kan det, särskilt nattetid, förekomma att anhållningsförhör hålls av personal på ordningsavdelningen. Polisberedningens lösning, i kombination med de förenklade rutiner i fråga om anmälan om gripande som förordas av häktningsutredningen, bör generellt sett leda till att anhållningsförhör kan hållas betydligt snabbare än vad som nu är fallet.

Kommittén delar beredningens uppfattning att ett anhållningsförhör, utom i de mer komplicerade fallen, i princip bör kunna hållas av envar

polisman. Att t.ex. hålla förhör med en tjuv som har gripits nattetid bör inte kräva några specialkunskaper. Åklagaren måste emellertid kunna ställa krav på att anhållningsförhören kan bilda underlag för hans ställningstagande, dvs. det är viktigt att betona att kvalitetskraven inte kan sänkas. Det är föga vunnet om de anhållningsförhör som hålls av annan polispersonal än sådan som tjänstgör på kriminalavdelningen måste kompletteras med nya förhör innan åklagaren kan besluta i anhållningsfrågan. Detta är emellertid enligt kommitténs mening i första hand en utbildningsfråga, som inte rubbar den grundläggande principen att man i större utsträckning kan utnyttja personal på ordningsavdelningen för uppgifter som traditionellt har betraktats som kriminalpolisuppgifter.

När det gäller frågan om att tillgodose behovet av utredningsresurser efter anhållningsbeslutet bygger polisberedningens förslag i princip på resurserna på kriminalavdelningarna. Beredningen har då utgått från att en förundersökning som rör en person som är berövad friheten regelmässigt är så komplicerad att den bör handläggas av kriminalpolispersonal. Beträffande de som grips under vardagarna vid en sådan tid på dygnet att inte kriminalpolis finns tillgänglig förutsätter beredningen att några ytterligare utredningsåtgärder omedelbart efter anhållningsförhöret normalt sett inte kan genomföras. Det rör sig ju om personer som grips under kvällen eller natten då förhör med t.ex. vittnen eller målsägande knappast kan äga rum. Under veckoslut och helger förutsätts däremot att förundersökningarna drivs genom att polispersonal från kriminalavdelningen tas i anspråk genom beredskapstjänstgöring. Kommittén, som delar beredningens uppfattning på den här punkten, vill starkt stryka under att det är en mycket väsentlig fråga att åklagaren kan få tillgång till kompetent utredningspersonal under veckoslut och helger. När man har nått förbi tidpunkten för anhållande krävs det, inte minst med hänsyn till de ökade kraven på snabbhet, att erfarna utredare tar över.

Polisberedningen har avvisat tanken på jourrotlar som en generell lösning. Kommittén vill inte heller föreslå det. Kommittén vill emellertid i likhet med polisberedningen peka på att de lokala förhållandena i vissa distrikt kan vara sådana att någon form av kriminaljour är den lämpligaste lösningen. Det gäller de allra mest brottsbelastade distrikten som även nattetid ger ständigt arbete åt minst en kriminalpolisman. Med den frihet som polismyndigheterna numera har att förändra sin organisation kommer jourrotlar att kunna inrättas genom lokala beslut. Enligt 4 kap. 1 § polisförordningen skall polismyndigheten samråda med åklagarmyndigheten i fråga om resursplaneringen för det kommande budgetåret och om inriktningen av verksamheten för det därpå följande budgetåret. Detta ger åklagarmyndigheten en möjlighet att påverka sådana frågor som t.ex. inrättande av kriminaljour.

Stora problem uppstår emellertid om polisen, på grund av personalbrist eller av något annat skäl, inte inom rimlig tid kan genomföra de utredningsåtgärder som åklagaren begär i förundersökningar mot frihetsberövade personer. I föreskrifterna om åklagares beredskapstjänst (RÅC

I:101, RÅFS 1983:1) berör riksåklagaren problemet att polisen med hänvisning till personalläget inte anser sig kunna utföra en utredningsåtgärd så snabbt som åklagaren anser vara önskvärt. Riksåklagaren uttalar där att åklagaren inte får nöja sig med ett sådant negativt besked utan bör vända sig till ett överordnat polisbefäl för att försöka få åtgärden till stånd. Lyckas inte det kan åklagaren tvingas häva anhållandet. Det sagda speglar ett problem som kan komma att accentueras. I fortsättningen kommer samma problem att uppkomma t.ex. när någon är häktad på skälig misstanke. Kan utredningen inte genomföras tillräckligt snabbt kan grunden för häktning falla bort.

Polisberedningens förslag måste även granskas från rättssäkerhetssynpunkt. En snabbare handläggning får inte gå ut över kraven på objektivitet och hänsyn till den misstänkte. Den ökade tidspressen får inte leda till att man förbiser detaljer eller att utredningsåtgärder inte vidtas med samma noggrannhet som annars skulle ha iakttagits. Som förundersökningsledare har åklagaren en viktig roll när det gäller att bevaka den frågan. Åklagaren måste ställa krav på att kvaliteten i utredningarna upprätthålls. Kommittén anser att beredningens förslag om hur personal från ordningsavdelningen skall utnyttjas i brottsbekämpningen utgör en rimlig avvägning mellan kraven på snabbhet och rättssäkerhetsaspekterna.

När det gäller kvalitetskraven måste emellertid framhållas att, om personal från ordningsavdelningen skall svara för vissa åtgärder i förundersökningarna, detta kommer att skapa problem åtminstone övergångsvis. Många poliser som tjänstgör på en ordningsavdelning har under senare år inte haft annat än ytlig kontakt med brottsutredande verksamhet. I vissa fall ligger erfarenheterna av kriminalpolisverksamhet ganska långt tillbaka i tiden. Fräscha kunskaper i bl.a. de grundläggande reglerna i rättegångsbalken och brottsbalken är en nödvändighet om beredningens tankar om att använda personal på ordningsavdelningen i brottsbekämpningen skall kunna genomföras. Framför allt får, som tidigare har nämnts, den enskildes rättssäkerhet inte bli lidande på att mindre erfaren personal används för vissa inledande åtgärder i förundersökningarna. Kommittén delar därför uppfattningen att man bör satsa på en utbildning av det slag som polisberedningen har skisserat. Förslaget om att åklagare skall medverka i denna utbildning ser kommittén som mycket värdefullt. Kommittén vill samtidigt framhålla att de övergångsproblem som man utan tvekan får räkna med uppkommer i sig medför en ökad belastning för åklagarna. Det kan framför allt komma att krävas aktivare insatser, fler kontakter och starkare styrning från åklagarens sida i vissa ärenden.

7.5.3 Samspelet åklagarna - polisen

7.5.3.1 Beredskap eller jour?

Den fråga som tilldrar sig störst intresse när det gäller åklagarväsendet är om häktningsutredningens förslag om bl.a. kortare frister och häktningsförhandlingar under veckoslut och helger kan genomföras

utan att det nuvarande beredskapssystemet för åklagare behöver förändras. Avgörande för den frågan är dels vilken belastning som nu förekommer i samband med beredskapstjänstgöring, dels den förväntade framtida utvecklingen. En annan viktig fråga i sammanhanget är storleken på beredskapsområdena.

Kommittén utgår från att man även i fortsättningen kommer att lösa vissa av de grundläggande frågorna när det gäller åklagarnas beredskap genom avtal. Det gäller bl.a. frågan om ersättning för beredskap och hur omfattande beredskapen skall vara. Beredskapens omfattning hänger samman med sådana frågor som beredskapsområdenas storlek och hur tjänstgöringen skall utformas. Kommittén vill peka på att förutsättningarna för jour- resp. beredskapstjänstgöring är helt olika i skilda delar av landet. En lämplig lösning kan därför vara att man inom ramen för beredskapsavtalet öppnar en möjlighet att inom beredskapsområdena välja den organisationsform som bäst svarar mot behovet av tillgång på åklagare för beslut om tvångsmedel utanför ordinarie tjänstetid. Kommittén diskuterar i det följande de olika lösningar som kan väljas när det gäller organisationen.

Kommittén tar inte upp frågan om hur kontakterna mellan polis och åklagare i tvångsmedelsfrågor skall organiseras under åklagarnas ordinarie tjänstgöringstid. Under kontorstid kan man nämligen utgå från att polisen alltid snabbt kan få tag på någon åklagare för ett brådskande beslut.

När det gäller antalet anhållna är det enligt kommitténs mening rimligt att anta att det kommer att vara i huvudsak oförändrat. De minskningar som kan bli följden av vissa av häktningsutredningens förslag blir, som kommittén tidigare har redovisat, små. Antalet häktningsframställningar kommer kanske att öka något, bl.a. med tanke på att placering på vårdhem och liknande sällan kan ordnas med mycket kort varsel. Antalet häktningsförhandlingar kommer, som har framgått av det föregående, att öka kraftigt.

Utgår man från att antalet anhållna och häktningsframställningar i stort sett kommer att vara detsamma i framtiden som under de senaste åren (vilket häktningsutredningen har gjort) innebär det totalt ca 30 000 anhållna och 10 000 häktningsframställningar per år för hela landet. Någon uppgift om antalet häktningsförhandlingar har kommittén inte tillgång till.

Storstadsdistrikten svarar i dag för drygt en tredjedel av de anhållna och knappt hälften av häktningsframställningarna. Tyngdpunkten i tvångsmedelshanteringen ligger alltså tveklöst där. Lägger man till den del som faller på Stockholms län blir skillnaden i förhållande till landet i övrigt ännu mera påtaglig.

Det finns i dag ingen särskild statistik över åklagarnas verksamhet under beredskapstid. Man kan dock i huvudsak utgå från den statistik som förekommer över anhållna och häktningsframställningar. De övriga

ärenden som förekommer, t.ex. anmälan om gripande och frigivning efter förhör, är kanske inte antalsmässigt så många men kan i vissa fall vara lika betungande som de ärenden som leder till ett beslut om tvångsmedel.

Inom varje beredskapsområde, utom de tre storstadsdistrikten och beredskapsområdena i Stockholmsregionen, har under åren 1982-1984 förekommit i medeltal ca 700 anhållna per år och ca 240 häktningsframställningar. Antalet anhållna resp. häktningsframställningar varierar emellertid ganska kraftigt mellan beredskapsområdena. De nu angivna siffrorna utgör det totala antalet ärenden, dvs även sådana som handläggs under ordinarie tjänstetid. Närmare hälften av alla anhållningsbeslut fattas under vanlig kontorstid. För häktningsframställningar är motsvarande siffror väsentligt högre. Antalet beslut under beredskapstid är således inte så särskilt stort. Vid en undersökning som genomfördes år 1980 konstaterades att antalet beredskapsärenden uppgick i genomsnitt till 170 per vecka i Stockholms åklagardistrikt. För beredskapsområdena utanför storstadsdistrikten konstaterades att beredskapsärendena i genomsnitt var 25 per vecka. (Det bör framhållas att antalet beredskapsområden då var något högre.)

Storstadsdistrikten och Stockholms län svarar således för en stor del av antalet frihetsberövade. Om man först ser på förhållandena i det mest arbetstyngda beredskapsområdet, Stockholms åklagardistrikt, har polisen i Stockholm en särskild organisation, kriminaljouren, som efter vanlig kontorstid (dvs i princip under åklagarnas beredskapstid) svarar för i stort sett alla förhör med frihetsberövade och för kontakter med beredskapsåklagaren. Man kan därför i huvudsak utgå från kriminaljourens statistik för att få en bild av antalet ärenden. Det bör dock tilläggas att kriminaljouren arbetar även under ordinarie kontorstid, vilket innebär att alla deras ärenden inte belastar beredskapsåklagaren. Sådana ärenden där vakthavande polisbefäl nattetid beslutar om frigivning efter förhör redovisas som regel inte till åklagaren. Även dessa ärenden bortfaller således. I gengäld förekommer vissa kontakter med beredskapsåklagaren från vaktdistrikten. Även tullen har ibland kontakt med beredskapsåklagaren. Hur ofta polisen kontaktar beredskapsåklagaren och omfattningen av dessa kontakter framgår inte heller av statistiken. Statistiken ger därför bara en bild av det antal ärenden som kan förekomma men inte av intensiteten i verksamheten. Den verkliga arbetsbelastningen bör emellertid, om hänsyn tas till alla dessa faktorer, vara lägre än vad siffrorna antyder.

Tillgänglig statistik för perioden januari - september 1985 visar att det i medeltal per dygn förekom ca 23 gripna som skrevs in på kriminaljouren. Under samma tidsperiod redovisades per månad i medeltal 40 personer som hade hämtats till förhör och fem personer som hade medtagits till förhör. Med hänsyn till visst bortfall är det rimligt att anta att antalet beredskapsärenden klart understiger 200 per vecka i Stockholm. Sannolikt ligger antalet på ungefär samma nivå som 1980, dvs omkring 175 ärenden per beredskapsvecka.

Justitieombudsmannen har i samband med ett klagomålsärende (dnr 2016-

1983) nyligen berört frågan om man i Stockholm bör pröva ett joursystem för åklagarna i stället för beredskap. Under handläggningen av ärendet inhämtades yttranden från bl.a. polismyndigheten i Stockholm och åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt. Båda dessa myndigheter förde fram synpunkten att om åklagaren finns tillgänglig i kriminaljouren, dvs om ett joursystem för åklagare införs, detta skulle leda till en ökad rättssäkerhet. Justitieombudsmannen uttalade att han delar uppfattningen att ett joursystem för åklagare ger bättre förutsättningar för riktiga beslut än ett beredskapssystem. Någon egentlig argumentering för eller emot ett joursystem resp. beredskapssystem redovisas emellertid inte av justitieombudsmannen. Inte heller polis- resp. åklagarmyndigheten motiverar sitt ställningstagande på den här punkten.

Kommittén anser att förutsättningarna för att fatta materiellt riktiga beslut i tvångsmedelsfrågor i princip är lika bra om åklagaren befinner sig hos polisen, på sitt kontor eller hemma i bostaden. Besluten fattas normalt efter föredragning. Mera sällan har åklagaren direktkontakt med den misstänkte. Vad som däremot skiljer sig på ett avgörande sätt är möjligheterna för åklagaren att driva ärenden vidare efter ett anhållningsbeslut. Det är framför allt den aspekten, liksom även möjligheterna att snabbt komplettera underlaget i de fall åklagaren behöver ytterligare material för att bedöma anhållningsfrågan, som gör att man kan överväga ett joursystem i stället för beredskap. Detta gäller emellertid enligt kommitténs uppfattning bara i distrikt där antalet ärenden är så stort att det är utomordentligt svårt att greppa över dem genom enbart telefonkontakter. I praktiken innebär det att ett joursystem bara skulle kunna komma i fråga i storstadsdistrikten och möjligen i Stockholms län. Om man i dessa beredskapsområden bör välja en sådan lösning eller ej är, som kommittén tidigare har nämnt, en fråga som får lösas för varje beredskapsområde för sig. En utgångspunkt för att välja jour i stället för beredskap bör enligt kommitténs mening vara att jourverksamheten skall ge ständigt arbete åt en åklagare. Man bör undvika lösningar där en åklagare låses vid uppgifter som inte ger full sysselsättning.

Om man väljer systemet med jour är nästa fråga om det krävs jour under alla timmar utanför den ordinarie kontorstiden. Även om belastningen på beredskapsåklagaren i de beredskapsområden som nu diskuteras är hård periodvis finns det enligt kommitténs mening knappast skäl att inrätta någon dygnet-runt-jour för åklagare. Erfarenhetsmässigt är arbetsbelastningen för beredskapsåklagare låg under nattimmarna. Det är bl.a. detta som har legat bakom riksåklagarens föreskrifter om nattvila vid beredskapstjänstgöring. Enligt dessa föreskrifter (RÅ C I:101, RÅFS 1983:1), som har utfärdats efter samråd med rikspolisstyrelsen, är vissa frågor som aktualiseras hos polisen inte alltid sådana att ett ställningstagande från åklagaren fordras omedelbart. Det kan t.ex. gälla fall där förutsättningarna för ett anhållningsbeslut är uppenbara. Under tidsperioden 00.00-06.00 kan polisen då låta kontakten med åklagaren anstå. I tveksamma fall, eller när det gäller ungdomar under 18 år, samt i ärenden som åklagaren har påbörjat före midnatt förut-

sätts emellertid att åklagaren kontaktas även under den nämnda tidsperioden. Systemet med nattvila för åklagaren tillämpas såväl i storstadsdistrikten och Stockholms län som i landet i övrigt. Kommittén anser inte att de förslag som häktningsutredningen har lagt medför att man behöver rucka på det nuvarande systemet med nattvila för åklagare. Det föreligger därför inget behov av ständig jour utanför ordinarie kontorstid.

Utgår man från att ett joursystem inte skall täcka alla dygnets timmar utanför ordinarie kontorstid kan man välja en kombination av jour- och beredskapstjänstgöring t.ex. på det sätt som skisseras i det följande.

Framför allt i storstäderna kan man överväga om det finns ett behov av att ha en åklagare tillgänglig hos polisen under tiden från den ordinarie kontorstidens slut till midnatt. En möjlighet bör finnas att låta en åklagare tjänstgöra i polisens lokaler mellan kl. 17.00 och midnatt under vardagar, dvs en form av jourtjänstgöring. För tiden mellan midnatt och den ordinarie arbetstidens början påföljande morgon bör det vara tillräckligt att en åklagare har beredskap i hemmet även i distrikt som har joursystem.

När det gäller frågan om man skall välja jour eller beredskap under helger och veckoslut är det, som tidigare har berörts, avgörande om man bedömer att åklagaren måste ha en mycket nära kontakt med polisen för att fortlöpande kunna överblicka utredningsläget och driva utredningarna. En möjlig lösning är att för delar av tiden behålla systemet med beredskap i hemmet medan en viss tid fullgörs som jour i polisens lokaler. Man bör t.ex. kunna låta en åklagare fullgöra jour under veckoslut och helger från kl. 08.00 till 16.00. Under övrig tid bör med den lösningen en annan åklagare svara för tvångsmedelsbesluten genom beredskap i hemmet. Att kommittén föreslår den angivna tidsperioden för jour beror främst på att polisen under den tiden sätter in sina resurser för att fullfölja gårdagskvällens och nattens ärenden. Under samma tidsperiod sker den mest intensiva bearbetningen av förundersökningarna mot de personer som sedan tidigare är berövade friheten. För att utnyttja utredningsresurserna på bästa sätt kan det då fordras att åklagaren finns till hands och snabbt kan fatta beslut.

Kommittén är medveten om att det kan verka inkonsekvent att inte låta åklagare jourtjänstgöra hos polisen fram till midnatt under lördag och söndag om man väljer den lösningen för övriga veckodagar. Skillnaden ligger framför allt i tillgången på utredningsresurser. Genom att vara på plats och se till att utredningarna i inledningsskedet drivs så aktivt som möjligt kan åklagaren under arbetsveckan åstadkomma att det redan dagen efter frihetsberövandet finns ett bra underlag för bedömning av häktningsfrågan. Under veckoslut och helger är tillgången på utredningsresurser betydligt mera begränsad. Det är därför orealistiskt att förvänta sig samma intensitet i utredningsarbetet då, utom under den tid som enligt kommitténs mening kan fullgöras som jour. Mot den bakgrunden anser kommittén att man kan nöja sig med en jourtjänstgöring för åklagare mellan klockan 08.00 och 16.00 under vecko-

slut och helger.

En viktig fråga i det sammanhanget är om den jourtjänstgörande åklagaren också skall inställa sig till de häktningsförhandlingar som blir aktuella eller om någon annan åklagare bör ha den uppgiften. Kommittén utgår från att häktningsförhandlingarna, i vart fall när det gäller de tre storstadsdistrikten, i huvudsak kommer att hållas i polishusen. Den jourtjänstgörande åklagaren bör då kunna svara även för inställelsen vid dessa förhandlingar. Åklagaren finns ju inom räckhåll för polisen om någon mycket brådskande fråga skulle bli aktuell.

Den beredskapstjänstgöring som skall kombineras med jourtjänstgöringen bör utformas på följande sätt. Under samma tidsperiod som en åklagare fullgör jour, lämpligen en vecka, har en åklagare beredskap i hemmet. Beredskapen i hemmet bör omfatta hela perioden utom vanlig kontorstid, i motsats till jourtjänstgöringen som bara avser vissa timmar. Beredskapstjänstgöringen motsvarar alltså den som förekommer i dag. Beredskapen i fråga blir emellertid väsentligt mindre betungande än med det nuvarande systemet. Med kombinationen jour- och beredskap räcker det därför att en åklagare svarar för beredskapstjänstgöringen under en vecka. Den jourtjänstgöring som äger rum innebär ju att arbetet delas upp mellan två åklagare.

Skulle det uppstå en sådan anhopning av ärenden att den jourtjänstgörande åklagaren inte kan klara av arbetsbördan utgör den åklagare som har beredskap i hemmet en reservkapacitet. Han kan i sådana fall träda in och hjälpa jouråklagaren tillfälligt.

Sammanfattningsvis innebär kommitténs förslag om kombinerad jour- och beredskapstjänstgöring följande. Under tiden 17.00-24.00 vardagar sker, lämpligen genom förskjuten arbetstid, jourtjänstgöring i polisens lokaler. Under veckoslut och helger fullgör åklagare jourtjänstgöring 08.00-16.00 i polisens lokaler. Under övrig beredskapstid svarar en annan åklagare för tvångsmedelsbesluten genom beredskap i hemmet. Den sistnämndes beredskap bör emellertid omfatta hela beredskapsperioden. På så sätt finns alltid en reservkapacitet på åklagarsidan.

Åklagarkommittén vill än en gång understryka att det är en avvägningsfråga om man i ett beredskapsområde behöver en kombinerad jour- och beredskapstjänstgöring. Kommittén anser att man även för storstadsdistrikten och Stockholms län kan välja en annan lösning. Man kan i stället överväga en lösning med en förstärkt beredskapstjänstgöring. Enligt kommitténs mening kan en förstärkt beredskapstjänstgöring utformas så att två åklagare fullgör beredskap under veckoslut och helger, men inte under vardagar. Om man inte har en så stor ärendebelastning att den motiverar jourtjänstgöring är det nuvarande systemet med en åklagare som har beredskap i hemmet fullt tillräckligt under vardagskvällarna. Ett av huvudskälen till att två åklagare skall kunna ha beredskap samtidigt under helger och veckoslut, om man väljer att behålla systemet med beredskap i hemmet, är framför allt att i de beredskapsområden som diskuteras nu kan åklagaren behöva inställa sig till

häktningsförhandlingar i inte ringa utsträckning. Vidare kan beredskapsåklagaren behöva engagera sig djupare i ett ärende och av det skälet behöva tillfällig avlastning. Förhandlingar blir knappast aktuella under vardagskvällar. Behovet av reservkapacitet är också mindre då, bl.a. på grund av tillgången på utredningsresurser.

En av åklagarna, lämpligen den som har haft beredskap under kvälls- och nattetid omedelbart före veckoslutet, bör vara huvudansvarig för beredskapen, ha primär beredskap. Åklagare nummer två har sekundär beredskap men måste när som helst under veckoslutet vara beredd att träda in för att inställa sig vid häktningsförhandling, svara per telefon i bostaden etc om den förste åklagaren måste koncentrera sig på vissa ärenden. För den som har sekundär beredskap innebär det bara den olägenheten att han eller hon måste finnas tillgänglig. Vederbörande kommer förmodligen sällan att behöva tas i anspråk men utgör samtidigt en reservkapacitet. Skulle det t.ex. bli aktuellt med en veckoslutsförhandhandling vid en tingsrätt på annan ort kan den åklagare som har sekundär beredskap behöva kallas in. Bedömningen av när åklagaren som har sekundär beredskap skall träda in bör göras av den åklagare som är primäransvarig.

Kommittén har i det föregående visat på några tänkbara lösningar, om man i de mest belastade beredskapsområdena anser sig ha ett behov av en högre nivå på beredskapen. Kommittén vill emellertid inte utesluta att man även i något av de nu berörda beredskapsområdena kan klara av de ökade krav som kommer att ställas på åklagarna inom ramen för det nuvarande beredskapssystemet. Den frågan får med kommitténs förslag myndigheterna själva avgöra.

Ser man till arbetsbelastningen när det gäller beredskapsärenden är den, såvitt framkommer av olika undersökningar som har gjorts av riksåklagaren och häktningsutredningen, alltjämt låg *utanför storstadsdistrikten och Stockholms län.* Kommittén utgår, som tidigare har nämnts, från att antalet frihetsberövanden i stort sett blir oförändrat. Ärendena, i vart fall de som handläggs under veckoslut och helger, kommer emellertid sannolikt att kräva aktivare insatser från åklagarens sida. Det gäller bl.a. frekvensen av kontakter med polisen och domstolen. Varje beredskapsvecka kan på så vis kräva mer av åklagaren. Den ökade insats som krävs kan emellertid, med hänsyn till den låga belastningen, enligt kommitténs mening väl rymmas inom det nuvarande beredskapssystemet när det gäller områdena utanför storstadsdistrikten och Stockholms län.

Något egentligt behov av att åklagaren finns tillgänglig på polisstationerna under beredskapstid föreligger enligt kommitténs mening inte, annat än undantagsvis, i de nu aktuella beredskapsområdena. Det får liksom nu avgöras från fall till fall om åklagaren behöver lämna bostaden för att kunna fullgöra beredskapen. Som regel bör enligt kommitténs mening ärendena kunna skötas per telefon.

Kommittén utgår från att i de få fall en beredskapsåklagare måste

lämna bostaden för att inställa sig till en häktningsförhandling det inte behövs någon "bakjour", utom i några speciella fall som kommittén återkommer till i avsnitt 7.5.4. Åklagaren bör givetvis anmäla för polisen vart han beger sig. Alla åklagardistrikt har numera tillgång till en personsökare och åklagaren kan genom denna nås både under eventuell restid och när han befinner sig i domstolen. Han kan då vid behov omedelbart ta kontakt. Den mindre fördröjning det kan bli frågå om innan åklagaren återgår till sin vanliga beredskapstjänst får man acceptera. Få ärenden är så brådskande att det är omöjligt att tolerera ens en kortare väntetid. Det problemet uppstår ju f.ö. redan nu om åklagaren är upptagen med ett annat ärende vid den tidpunkt när polisen ringer för att få ett beslut.

7.5.3.2 Beredskapsområdenas storlek m.m.

Kommittén har i det föregående utgått från att man i princip kan klara de ökade kraven till följd av kortare frister inom ramen för det nuvarande beredskapssystemet. En viktig fråga i det sammanhanget är emellertid hur stora beredskapsområdena bör vara. Även om det, som tidigare har nämnts, är en fråga som i dag löses genom avtal vill kommittén ändå anlägga vissa synpunkter på frågan.

Kommittén anser att de nuvarande beredskapsområdena i stort sett är väl avvägda. De omfattar som regel tre-fyra distrikt och därmed tillräckligt många åklagare för att beredskapstjänstgöringen inte skall bli bli alltför betungande. Samtidigt är de relativt väl sammanhållna geografiskt. Det innebär att reseavståndet till veckoslutsförhandlingar inte blir större än att det utan vidare kan accepteras. Kommittén anser mot den bakgrunden att man bör kunna behålla den nuvarande indelningen i beredskapsområden.

Enligt beredskapsavtalet utgör Stockholms län nu två beredskapsområden. Enligt vad kommittén har erfarit har på försök en sammanslagning av områdena skett. Kommittén anser att det finns starka skäl som talar för att Stockholms län och Gotlands län även i fortsättningen bör bilda två beredskapsområden. Den nuvarande omfattningen av områdena är i så fall lämplig. Ett sammanslaget område skulle omfatta nio åklagardistrikt, fjorton polisdistrikt och tio tingsrätter. Ett sammanslaget område skulle ha betydligt fler tvångsmedelsärenden än t.ex. det beredskapsområde som utgörs av Malmö åklagardistrikt. Samtidigt är det geografiskt vidsträckt och där finns bl.a. åtskilliga domstolar att föra talan vid. Beredskapsåklagaren måste sannolikt, med hänsyn till det stora antalet mål med frihetsberövade, i betydligt större utsträckning än i övriga åklagarregioner inställa sig vid häktningsförhandlingar.

7.5.4 Samspelet åklagarna - domstolen

I det föregående har kommittén huvudsakligen berört samspelet mellan åklagare och polis och vilka effekter häktningsutredningens förslag kan få i det avseendet. Däremot har motsvarande fråga när det gäller åklagarens arbete i domstol bara berörts ytligt. Kommittén anser att

domstolsväsendet, som inte på samma genomgripande sätt berörs av häktningsutredningens förslag, i viss mån måste anpassa sina lösningar till den organisation som väljs för åklagarna. Särskilt gäller detta hur man skall organisera häktningsförhandlingar utanför ordinarie kontorstid och den eventuella beredskapstjänstgöring som kan krävas av domstolarna.

Häktningsutredningen har uppskattat antalet häktningsförhandlingar utanför kontorstid, kallade veckoslutsförhandlingar, till 1 500 i hela landet, varav nära 500 i storstadsdistrikten. Kommittén vill framhålla att den uppskattningen sannolikt är något för hög. Häktningsutredningen har utgått från att man vid domstolarna och åklagarmyndigheterna i så stor utsträckning som möjligt kommer att försöka genomföra häktningsförhandlingar under vanlig tjänstetid. Kommittén delar den uppfattningen. Något som häktningsutredningen emellertid kan ha överskattat är möjligheterna för åklagare och polis att genomföra förundersökningar under helger och veckoslut. Kommittén tänker här inte bara på utredningsresurserna utan kanske främst på att vittnen, målsägande och andra personer som behöver höras innan åklagaren kan ta ställning till om han skall begära häktning inte finns tillgängliga under helgerna på samma sätt som under arbetsveckan. Detsamma gäller olika sakkunniga och representanter för myndigheter som skall yttra sig i någon fråga av betydelse för utredningen. Ett läkarintyg kan t.ex. vara avgörande för brottets rubricering. Kan utredningen inte föras tillräckligt långt kan inte heller rimligen häktningsfrågan komma under rättens bedömning, utom i de fall åklagaren utnyttjar möjligheten till utredningshäktning. En effekt som kan uppstå är dels att utredningshäktning begärs i relativt stor utsträckning på fredagarna, dels att ett antal häktningsfrågor anmäls under måndagarna, i och med att utredningsarbetet beträffande den som har berövats friheten under veckoslutet då kan bedrivas med större effektivitet. I båda fallen kan häktningsförhandling som regel genomföras under ordinarie tjänstetid. Kommittén utgår därför från att det i första hand kommer att bli aktuellt med veckoslutsförhandlingar mot brottslingar som har gripits på bar gärning och som erkänner brottet eller i andra klara häktningsfall där åklagaren inte är beroende av utredning i någon större omfattning.

I storstadsdistrikten och i Stockholms län kan man, som kommittén tidigare har varit inne på, räkna med att det kan bli ganska vanligt med veckoslutsförhandlingar. Där är det fråga om ett så stort antal frihetsberövade att man alltid får räkna med att förundersökningen mot vissa av dem kan drivas så långt att häktningsförhandling blir aktuell under veckoslut och helger. För dessa beredskapsområden krävs alltså särskilda lösningar. Kommittén har i det föregående visat på några olika möjligheter att lösa detta problem. Med de lösningarna behöver inte någon särskild åklagare avdelas för eventuella veckoslutsförhandlingar.

Kommittén gör den bedömningen att antalet veckoslutsförhandlingar kommer att bli obetydligt i de flesta av beredskapsområdena. Man kan sannolikt förutsätta att det finns åklagardistrikt som inte kommer att ha

någon sådan förhandling under hela året. Andra, mer brottstyngda, distrikt kommer att ha en handfull eller på sin höjd något eller några tiotal. Mot den bakgrunden finns det knappast något behov av att ha en extra beredskapsåklagare som en särskild resurs för eventuella veckoslutsförhandlingar i beredskapsområdena utanför storstadsdistrikten och Stockholms län.

I dessa beredskapsområden är emellertid avstånden mellan orterna och de kommunikationer som finns en faktor som måste tas med i beräkningen. Om således beredskapsåklagaren kan behöva inställa sig till häktningsförhandling vid en tingsrätt på en annan ort än den där han själv befinner sig måste man överväga om beredskapen på något sätt behöver upprätthållas av en annan åklagare under tiden. Det finns flera olika lösningar på det problemet. Den bästa lösningen är att man samordnar beredskapslistorna för åklagare och domarnas tjänstgöring utanför ordinarie arbetstid så att domstolen i beredskapsåklagarens hemdistrikt i stort sett alltid kan handlägga häktningsfrågor.

När det gäller ett fåtal åklagardistrikt i landet måste man förmodligen kombinera beredskapstjänstgöringen inom beredskapsområdet med att en åklagare inom distriktet finns att tillgå för veckoslutsförhandlingar, dvs en form av "bakjour". De distrikt kommittén tänker på är Visby och Östersunds åklagardistrikt. I de fallen är avstånden till de övriga distrikt som ingår i beredskapsområdena så stora att det inte är rimligt och försvarligt att låta någon åklagare utanför Visby och Östersunds åklagardistrikt resa till en häktningsförhandling i Visby, Östersund eller Sveg. En lösning är enligt kommitténs mening att dessa distrikt på normalt sätt ingår i beredskapsområdena. Samtidigt bör emellertid under veckoslut och helgdagar det i dessa distrikt finnas en åklagare som vid hastigt uppkommande behov kan inställa sig till en häktningsförhandling om beredskapsåklagaren hör till en annan myndighet. Det behöver inte bli någon betungande uppgift. Man bör i det sammanhanget också beakta att åklagare på annan ort på motsvarande sätt måste avlasta åklagarna i Visby resp. Östersund veckoslutsförhandlingarna på andra orter inom beredskapsområdena när åklagare från Visby resp. Östersund fullgör beredskap.

Om häktningsfrågor skall kunna tas upp av domstolar som enligt de nuvarande forumreglerna inte har forum för att handlägga själva brottmålet måste man lösa frågan om åklagarnas behörighet. Åklagarna måste dels kunna anmäla häktningsfrågor, dels genomföra häktningsförhandlingar, såväl inom som utanför beredskapsområdet. Det sistnämnda blir aktuellt när någon som är anhållen eller häktad i sin utevaro grips på annan ort. I dessa fall kan det bli fråga om att åklagaren får vända sig till en domstol var som helst i landet. En åklagare bör därför i fortsättningen kunna begära att en häktningsfråga tas upp vid vilken domstol som helst i landet. En regel om detta bör enligt kommitténs mening tas upp i åklagarinstruktionen.

7.5.5 Övrigt

En fråga som kommittén anser vara värd att ta upp i det här sammanhanget är rutinerna för granskning av anhållningsliggare. Vid rättegångsbalkens tillkomst infördes den ordningen att åklagarnas anhållningsliggare skulle granskas av en överordnad myndighet. Under de första åren svarade justitieombudsmannen för den granskningen. Sedan år 1954 ligger granskningsskyldigheten på vederbörande statsåklagare. Kommittén vill starkt ifrågasätta om det finns något skäl att behålla den ordningen. Som tidigare har framhållits har åklagarna vid de lokala myndigheterna successivt fått en helt annan roll än vad som var fallet tidigare. Enligt vad som har upplysts från riksåklagaren har det under en lång rad av år bara förekommit enstaka fall där det har satts i fråga om fristerna har överskridits. Detta skall ställas i relation till att ca 30 000 personer anhålls varje år. Den typ av detaljgranskning av åklagarnas beslut som ännu förekommer i det här fallet är enligt kommitténs mening inte motiverad. De allmänna synpunkter som redovisades i 1985 års budgetproposition, och som riksdagen har tagit del av utan erinran, om hur de regionala myndigheterna bör bedriva sin verksamhet bör få genomslag även i den här delen. Kommittén föreslår därför att 13 § förundersökningskungörelsen ändras så att statsåklagares skyldighet att granska anhållningsliggare upphör. I sammanhanget kan framhållas att chefen för en myndighet har ett ansvar för att diarieföring och liknande sker i enlighet med de författningar som finns. Detta gäller givetvis även för anhållningsliggare.

8 FLEXIBILITET OCH EFFEKTIVITET I ÅKLAGARVERKSAMHETEN

Som har framgått tidigare bedrivs åklagarverksamheten på lokal nivå i många organisatoriska enheter, varav de flesta är mycket små. I detta avsnitt behandlas frågan om man - även inom ramen för en sådan organisation - kan nå en totalt sett ökad effektivitet och flexibilitet. Viktiga frågor i det sammanhanget är bl.a. behovet av en rörlig vikariats- och förstärkningskader och behovet av specialtjänster.

8.1 Fasta tjänster och rörliga förstärkningstjänster

8.1.1 Bakgrund

Redan före förstatligandet fanns det inom landsfogde- och landsfiskalsorganisationen både fasta tjänster och tjänster för vikariats- och förstärkningspersonal. I samband med förstatligandet togs frågan upp om det fortsatta behovet av fasta resp. rörliga tjänster. Även dimensioneringen av en sådan vikariats- och förstärkningsorganisation berördes.

I prop 1962:148 om huvudmannaskapet för polisväsendet m.m. uttalade departementschefen bl.a. att, hur man än utformar åklagardistrikten, arbetsvolymen i varje distrikt knappast alltid kommer att kunna beräknas i hela årsarbetskrafter, i varje fall inte på längre sikt. En viss utjämning synes kunna vinnas genom att man utnyttjar ambulerande åklagare. I likhet med polisutredningen ansåg departementschefen att tjänster för sådana åklagare sannolikt måste finnas för bl.a. vikariats- och förstärkningstjänstgöring.

Sedan polisberedningen hade ytterligare utvecklat en rad frågor i samband med förstatligandet av åklagarväsendet framhöll departementschefen i prop. 1964:100 att försiktighet borde iakttas vid inrättande av fasta tjänster i en ny och oprövad organisation. Han fortsatte:

> Beräkningarna av personalbehovet har som också beredningen påpekat grundats på antagande, som måhända visar sig oriktiga, och på en tämligen schematisk fördelning de olika distrikten emellan. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att hålla en personalkader för vikariats- och förstärkningstjänstgöring. Även på längre sikt är en sådan personalgrupp erforderlig för utjämning av större variationer i arbetsmängden särskilt vid de mindre åklagarmyndigheterna.

Departementschefen förordade vidare att storstadsdistrikten skulle vara självbärande och alltså tillföras särskild vikariats- och förstärkningspersonal. För hela landet borde totalt 65 tjänster inrättas för denna personal.

Under åren närmast efter förstatligandet förelåg det en tveksamhet från statsmakternas sida till att utöka personalstaten på åklagarsidan mot bakgrund av att organisationen var så ny och oprövad. I stället valde man

tillfälliga lösningar på de personalproblem som uppstod. Det anslogs t.ex. medel till att tillfälligt anställa juristpersonal och till ackordsavlönad personal. De organisatoriska förändringar som skedde gick i första hand ut på att överföra åklagartjänster från distrikt med låg arbetsbelastning till mera arbetstyngda distrikt. Ett betydande antal tjänster för kanslipersonal drogs också in. I gengäld inrättades vissa nya åklagartjänster.

Fram till år 1974 var andelen rörliga tjänster i förhållande till antalet fasta tjänster i huvudsak oförändrad.

Riksåklagaren föreslog i en skrivelse till regeringen den 7 november 1973 vissa organisatoriska förändringar. Förslaget grundade sig på en promemoria den 20 juli 1973 av en av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp. Förslaget gick, såvitt nu är av intresse, i huvudsak ut på att antalet fasta tjänster skulle minskas kraftigt till förmån för en större kader av åklagare i befordringsgång.

Riksåklagaren anförde bl.a. följande:

> Åklagararbetskraften kan utnyttjas bättre samtidigt som flera andra fördelar står att vinna, om den lokala åklagarorganisationen inrymmer ett - jämfört med nuvarande organisation - något lägre antal till bestämt åklagardistrikt bundna distriktsåklagartjänster (ordinarie tjänster) och distriktens arbetskraftsbehov därutöver tillgodoses av åklagare i befordringsgång (extra-ordinarie tjänster). Av målsättningen att personalstyrkan inom åklagarväsendet totalt sett bör vara huvudsakligen oförändrad följer att ett visst antal fasta distriktsåklagartjänster i nuvarande organisation i det nya systemet skulle ersättas med åklagare i befordringsgång. Sistnämnda åklagare skulle vara knutna till viss åklagarregion och upptagas på personalplanen för regionen. Det skulle ankomma på vederbörande länsåklagare att placera dem i de åklagardistrikt inom regionen, där arbetskraftsbehov föreligger. Jag utgår därvid från att de icke ordinarie åklagare som har den längsta tjänstetiden på åklagarbanan principiellt i första hand kommer i fråga för placering i sådana åklagardistrikt, där arbetskraftsbehov kan väntas föreligga mera permanent. Frågan om icke ordinarie åklagares stationeringsort förutsätts kunna lösas i enlighet med vad som f.n. gäller beträffande assistentåklagarna.
>
> Antalet åklagare inom en åklagarregion skulle således inte ändras genom omorganisationen, i vart fall inte i utgångsläget. Men den nya organisationen ger en bättre elasticitet vid utnyttjandet av den samlade åklagararbetskraften, eftersom placeringen av nytillkommande icke ordinarie åklagare blir beroende av den vid varje tillfälle rådande arbetssituationen i riket. Skyldigheten för assistentåklagare att i vissa fall tjänstgöra utanför den egna regionen bör kvarstå men torde enligt den föreslagna ordningen få begränsad betydelse.

Riksåklagarens förslag till en ändrad organisation godtogs i allt väsentligt. Med verkan från den 1 juli 1974 infördes en reglerad befordringsgång för åklagare som inte har erhållit fast tjänst. Samtidigt förändrades åttiotalet åklagartjänster som tidigare varit fasta tjänster för distriktsåklagare till tjänster i befordringsgång, dvs. tjänster som assistentåklagare. Det var i första hand de allra minsta distrikten som förlorade fasta tjänster. Av åklagarväsendets knappt 600 tjänster var före den 1 juli 1974 100 tjänster rörliga och efter denna tidpunkt 180 tjänster rörliga. Andelen rörliga tjänster ökade därmed från knappt 20 procent till ca 30 procent av det totala antalet åklagartjänster.

Bakom förändringen i relationen mellan fasta och rörliga tjänster låg alltså önskemål om en större möjlighet att sätta in arbetskraftsresurserna där de för ögonblicket bäst behövdes. Förändringen måste främst ses mot bakgrund av det svåra vakans- och rekryteringsläge som vid den tidpunkten rådde inom åklagarväsendet. Det faktiska resultatet av organisationsförändringen kan i allt väsentligt sägas vara ett misslyckande. Vakans- och rekryteringsläget förbättrades snabbt under de följande åren. På många av de orter som förlorade en fast tjänst vid omorganisationen visade det sig nödvändigt att i fortsättningen i stället ha en åklagare ur vikariats- och förstärkningskadern fast placerad med tanke på arbetsbördan. Samtidigt minskade allmänt sett rörligheten bland åklagarna i vikariats- och förstärkningskadern.

Under senare delen av 70-talet och början av 80-talet har ett antal tjänster för assistentåklagare ånyo omvandlats till fasta åklagartjänster. Sådana fasta tjänster har i första hand tillförts de åklagardistrikt som har hört till de mest arbetstyngda och som har haft ett permanent behov av fler fasta åklagartjänster.

8.1.2 Nuläge

Av de nuvarande 651 åklagartjänsterna är 160, eller en fjärdedel av samtliga åklagartjänster, fortfarande icke fasta tjänster. 35 av dessa tjänster är i första hand avsedda för åklagaraspiranter och de övriga 125 för assistentåklagare.

De icke fasta tjänsterna är organisatoriskt placerade på de regionala åklagarmyndigheterna eller i storstadsdistrikten. Överåklagaren i en region förfogar i princip över tjänsterna. Det är emellertid vanligt att assistentåklagarna tjänstgör vid en lokal myndighet antingen genom en fast stationering eller genom tillfälliga förordnanden. I storstadsdistrikten tjänstgör assistentåklagarna på motsvarande sätt normalt på en kammare fastän de organisatoriskt hör till överåklagarens kansli. På vissa lokala myndigheter kan assistentåklagarna utgöra upp till 40 procent av hela åklagarpersonalen.

Assistentåklagare är enligt rättegångsbalken biträdande åklagare och har en begränsad behörighet. Den som innehar en fast tjänst, antingen det är fråga om en åklagare på den regionala eller den lokala nivån, är däremot allmän åklagare och är som sådan behörig att handlägga de

flesta måltyper. En åklagare kan i princip förbli assistentåklagare hur länge som helst om han inte erhåller en fast tjänst. Efter tre års tjänstgöring får assistentåklagaren titeln distriktsåklagare till förfogande. Till funktionen förblir han emellertid biträdande åklagare.

Enligt rättegångsbalken faller en biträdande åklagare alltid tillbaka på behörigheten för den åklagare hos vilken han är anställd. Det krävs därför i princip alltid att ett mål överlämnas till assistentåklagaren för handläggning. Någon självständig processuell eller annan behörighet har assistentåklagaren inte.

Vid sidan av den begränsning i assistentåklagarnas funktion som har nämnts nu finns också särskilda behörighetsbegränsningar i åklagarinstruktionen. Dessa tar i första hand sikte på assistentåklagare med liten erfarenhet av åklagarverksamhet. Begränsningarna är framför allt av två slag; dels en mer allmän begränsning som innebär att assistentåklagare inte bör tilldelas alltför kvalificerade mål, dels en begränsning när det gäller bl.a. beslut om strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. I det förra fallet kvarstår begränsningen så länge som åklagaren är assistentåklagare. I det senare fallet upphör begränsningen då assistentåklagaren tjänstgjort två år som assistentåklagare.

Även om kadern av assistentåklagare är avsedd som en rörlig arbetskraftsreserv är det i praktiken långtifrån alltid som personalen inom den kan utnyttjas på det sättet. Till betydande del har assistentåklagarna en fast stationering i ett åklagardistrikt. En sådan stationering kan ha sin grund i ett permanent arbetskraftsbehov på den orten eller vara av personalpolitisk art. Den resulterar ofta i att den stationerade åklagaren betraktas som en fast personalresurs i distriktet. Det kan t.ex. få till följd att man delar upp målen mellan åklagarna så att det i praktiken blir omöjligt att rubba på åklagarens placering utan att också tingsrättens handläggning direkt påverkas.

8.2 Specialisering inom åklagarväsendet

8.2.1 Arbetsuppgifter på de olika åklagarnivåerna

Före förstatligandet innebar den funktionella uppdelningen på landsfogde- och landsfiskalspersonal bl.a. att det fanns betydande skillnader mellan grupperna i fråga om behörigheten att handlägga mål. Inom resp. grupp förekom knappast någon form av specialisering på vissa måltyper. Ett undantag var den dåvarande landsfogden för speciella mål, som fick sina arbetsuppgifter direkt från riksåklagaren. I storstadsdistrikten förekom emellertid en specialisering i det avseendet att några måltyper bara handlades på en viss åklagarkammare. Detta hade i sin tur samband med domstolens handläggningsrutiner.

I samband med förstatligandet (prop. 1962:148 s. 132) diskuterades om man borde ha några skillnader i behörighet för olika kategorier av

åklagarpersonalen, bl.a. mot bakgrund av att utbildningen inte var enhetlig. I fråga om specialisering uttalade departementschefen att det antal åklagare som kunde beredas sysselsättning inom varje polisdistrikt merendels inte torde bli tillräckligt stort för att medge både att åklagarna specialiserades på viss slags brottslighet och att uppgifterna inom varje brottskategori fördelades på åklagare med olika hög kompetens. För en så långt driven arbetsfördelning krävs i regel mycket stora åklagardistrikt, omfattande ett flertal polisdistrikt. Man stannade för att inom en lokal åklagarmyndighet distriktsåklagarna i princip borde ha samma behörighet. De största skiljelinjerna i fråga om behörighet att handlägga mål skulle gå mellan de lokala och de regionala åklagarmyndigheterna.

Tidigare var det vanligt att det till olika straffbestämmelser eller processuella bestämmelser var knutet behörighetsregler för åklagare. Det gällde t.ex. regler om åtalsunderlåtelse och annan åtalsprövning. Successivt har handläggningen av allt fler måltyper flyttats ner på lokal nivå inom åklagarväsendet. Likaså har distriktsåklagarna undan för undan fått allt större beslutsbefogenheter, bl.a. när det gäller åtalsunderlåtelse och liknande typer av beslut.

Endast i några få avseenden, bl.a. när det gäller brott av vissa offentliga funktionärer, är numera bara överåklagare och statsåklagare eller riksåklagaren behörig att handlägga mål.

När det gäller de lokala åklagarmyndigheter som lyder under en regional myndighet kan man emellertid säga att riksåklagarens allmänna råd om målfördelningen mellan regional och lokal åklagarmyndighet på sitt sätt innebär en specialisering på de förra myndigheterna. En överåklagare eller en statsåklagare skall i huvudsak handlägga två typer av mål, förutom de mål som på grund av författningsbestämmelser skall handläggas av en statsåklagare. I första hand är det fråga om s.k. auktoritetsmål, dvs mål i vilka det allmännas företrädare av skilda anledningar bör ha den auktoritet som en statsåklagare får på grund av sin ställning. Vidare bör åklagare vid regionåklagarmyndigheterna handlägga mål av komplicerad eller speciell beskaffenhet. Vid regionåklagarmyndigheterna skall därutöver bl.a. handläggas omfattande och tidskrävande mål om kvalificerad brottslighet.

8.2.2 Specialisering på annat sätt än genom särskilda tjänster

I prop. 1964:100 uttalade departementschefen att den av polisberedningen förordade grundprincipen att åklagaruppgifterna skulle fördelas mellan åklagarna efter deras erfarenhet och skicklighet borde kunna gälla som allmänt riktmärke. Han anförde vidare:

> Vad gäller de rena åklagaruppgifterna medverkar emellertid flera faktorer till att fördelningen på många håll inte alls eller endast delvis kan bli den som beredningen förordat. Vid åklagarmyndigheter med i stort sett lika kvalificerade åklagare är kompetensfördelning mellan dem varken behövlig eller ens önskvärd. Denna situation lär inte sällan föreligga i de mindre åklagarmyndigheterna och under en

övergångstid sannolikt även inom många större myndigheter. Vidare synes det såsom beredningen själv framhåller vara lämpligt att uppgiftsfördelningen under inga förhållanden blir så hårt bunden att inte yngre åklagare får tillfälle att pröva på också svårare åklagaruppgifter, samtidigt som äldre åklagare bör uppehålla kontakten med enklare brottskategorier genom att i viss utsträckning handlägga mål om mindre svåra brott.

Storstadsdistrikten och specialiseringen där behandlades i propositionen endast såvitt avsåg Stockholms åklagardistrikt. Departementschefen fann att trafikmålen och bötesmålen borde koncentreras till en kammare. I övrigt skulle specialisering inom kamrarna inte förekomma i vidare mån än att ungdomsmålen koncentrerades till en kammare och militärmålen till en annan.

Det har länge ansetts att åklagare, i likhet med domare, borde ha en så allsidigt sammansatt tjänstgöring som möjligt. Idealet var att en åklagare skulle kunna handlägga alla slags mål som låg inom ramen för hans behörighet. Utvecklingen inom åklagarkåren har emellertid gått i riktning mot en ökad specialisering. Även om flertalet åklagare i dag är behöriga att handlägga nära nog alla sorters mål har arbetsbelastningen och den alltmer komplicerade lagstiftningen på vissa områden tvingat fram en ökad specialisering. Principen om allsidighet har, i vart fall i de större distrikten, i praktiken alltmer fått vika för praktiska hänsyn som t.ex. behovet av specialkunskaper och särskild utbildning på olika områden.

En ökad specialisering blev en följd av att strafföreläggandesystemet blev ADB-baserat under slutet av 1960-talet. Det krävde nya rutiner, särskilda blanketter, aktomslag och mallkataloger etc. Det föll sig då i många distrikt naturligt att någon av de yngsta åklagarna fick ta hand om dessa arbetsuppgifter.

Ett visst mått av specialisering har vidare funnits under åren till följd av tingsrätternas handläggningspraxis. Det har t.ex. även i mindre åklagardistrikt varit vanligt att en enda åklagare har handlagt militärmål. Sällan förekommande mål med specialforum, såsom tryckfrihetsmål och sjömål, har som regel också särbehandlats.

En orsak till specialisering kan också vara att måltypen i fråga kräver särskilda rutiner. Det är t.ex. fallet med s.k. ungdomsmål, dvs mål om brott som har begåtts av ungdomar under 18 år. För denna kategori av mål finns särskilda regler om åtalsunderlåtelse. Handläggningen av målen kräver täta kontakter med sociala myndigheter. Vid beslut om åtalsunderlåtelse upprättas särskilda protokoll. Vidare har den åklagare som meddelat ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare i princip skyldighet att muntligen delge den underårige beslutet.

Bristande utredningsresurser hos polisen och behovet av att kunna prioritera mellan olika utredningar kan vara ett annat skäl för att koncen-

trera vissa måltyper till någon eller några åklagare. I första hand gäller detta mål om ekonomisk brottslighet där utredningsresurserna är otillräckliga och det föreligger ett påtagligt behov av att väga olika utredningsinsatser mot varandra. Även i fråga om omfattande narkotikamål kan motsvarande avvägningar behöva göras. Det är då en fördel om målen handläggs av en eller i vart fall ett fåtal åklagare. Samordningsproblemen skulle annars kunna bli mycket svåra.

Ett annat ofta nämnt skäl för att koncentrera handläggningen av vissa mål till en enda åklagare är att det är fråga om sällan förekommande mål av juridiskt komplicerat slag, t.ex. mål som rör immaterialrätt eller miljöbrott. Det är i stort sett bara i storstadsdistrikten som en specialisering på sådana måltyper kan bli aktuell; dessa mål förutsätts ju i övrigt handläggas på de regionala myndigheterna.

Vanligast är en specialisering när det gäller militärmål och ungdomsmål. Särskilt i större distrikt förekommer därutöver en specialisering på t.ex. narkotikamål, bötesmål, tullmål, sjömål och tryckfrihetsmål.

Specialisering av det slag som har nämnts här kan emellertid inte sägas ha lett till någon form av specialåklagare. Det har snarare varit fråga om att vissa åklagare jämte sina allmänna mål också har haft en viss specialinriktning, som regel under en begränsad tidsperiod.

8.3 Specialåklagare för vissa måltyper

8.3.1 Mål om ekonomisk brottslighet

Före förstatligandet fanns det en landsfogde för speciella mål. Denne handlade i första hand större och komplicerade mål som riksåklagaren överlämnade. Vid förstatligandet fann man att det kvarstod ett behov av en sådan specialtjänst, som därefter benämndes länsåklagare för speciella mål. I mitten av 1970-talet tillkom ytterligare tre sådana länsåklagartjänster. De var enligt vad som då uttalades avsedda för att förstärka insatserna mot den kvalificerade brottsligheten som ofta riktar sig mot staten eller något annat allmänt intresse. Det som i första hand åsyftades var den s.k. kvalificerade ekonomiska brottsligheten.

Riksrevisionsverket (RRV) förordade i en revisionsrapport den 9 december 1976 (Analys av åklagarväsendet, Dnr 1975:1182) att - när det gällde vissa måltyper, främst grövre skattebrott och annan kvalificerad ekonomisk brottslighet, valutabrott samt brott på arbetslivets område - man inom åklagarväsendet borde verka för en specialisering genom att dessa mål handlades av särskilda åklagare i den lokala åklagarorganisationen. RRV framhöll bl.a. att det är väsentligt att åklagarna får tillräcklig erfarenhet från handläggning av likartade mål. Frekvensen av ärenden blir därför många gånger avgörande för kunskaperna på ett visst område och vidmakthållandet av dessa. På områden med komplicerad lagstiftning och med relativt få mål fordras därför en specialisering om arbetet skall kunna bedrivas effektivt.

Frågan behandlades också av en av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp i en promemoria den 9 december 1977 Åklagarverksamheten och den ekonomiska brottsligheten. I promemorian förordades att ett antal åklagare skulle utbildas för att handlägga kvalificerade ekonomiska brottmål. Arbetsgruppen framhöll särskilt att det inte var fråga om att utbilda specialister för ändamålet. Den särskilda utbildningen var enligt arbetsgruppen avsedd att höja effektiviteten i arbetet och det var inte meningen att de utbildade åklagarna skulle ha någon särställning. De skulle ingå som vanligt i lottningen vid sina ordinarie myndigheter utom när de togs i anspråk för handläggning av ett kvalificerat mål. En specialutbildning av detta slag genomfördes första gången under budgetåret 1977/78. I dagsläget har ca 75 åklagare genomgått en kvalificerad utbildning som är särskilt inriktad på ekonomisk brottslighet. I utbildningen ingår bl.a. tjänsttjänstgöring på en länsstyrelse.

I revisionsrapporten Polisens åtgärder mot ekonomisk brottslighet (Dnr 1979:1302) tog RRV ånyo upp frågan om en specialisering inom åklagarkåren när det gäller utredningar om ekonomisk brottslighet. Även med utgångspunkt från polisens behov av åklagarmedverkan i sådana utredningar förordade RRV en specialisering inom åklagarkåren.

Åklagarutredningen behandlade också frågan om specialisering. Den utredningen föreslog att ett antal tjänster för distriktsåklagare skulle inrättas vid de nya regionala myndigheterna. Åklagarutredningen förutsatte att innehavarna av dessa tjänster skulle handlägga tids- och arbetskrävande mål rörande kvalificerad brottslighet, i första hand ekonomisk brottslighet. Man framhöll att det var brottsutvecklingen som hade framtvingat behovet av specialisering. Utredningen menade att ett visst mått av specialisering synes vara nödvändigt för en effektiv åklagarinsats i bekämpningen av ekonomiska brott och narkotikabrott. Båda dessa brottstyper innefattar en komplicerad materia som åklagaren måste ha särskilda insikter i. Det krävs också att åklagaren tillägnar sig en speciell utredningsteknik.

Frågan togs upp i prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation, m.m. Departementschefen konstaterade där att förhållandena har drivit fram en specialisering när det gäller ekonomisk brottslighet. Det är i huvudsak två faktorer som har bidragit till detta. Den ena är att dessa mål kräver djupa kunskaper i t.ex. företagsekonomi, redovisningsteknik, skatterätt m.m. Sådan specialutbildning är mycket tidskrävande och kostsam och har bara kunnat ges till ett begränsat antal åklagare, som fortlöpande skall syssla med kvalificerad ekonomisk brottslighet. Den andra faktorn är att dessa mål är tidskrävande att handlägga och kräver heltidsinsatser från åklagaren. Ett enda mål kan på heltid eller nästan heltid sysselsätta en åklagare under långa tider, stundom årsvis. Sådana mål kan därför normalt inte skötas jämsides med vanliga mål på en åklagartjänst.

De åklagare som handlägger mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet har vanligen placerats på den regionala myndigheten under kortare eller längre tid. Rent organisatoriskt kräver en sådan tjänstgöring specialför-

ordnande.

Departementschefen framhöll vidare:

> Jag anser för min del att utvecklingen under de senaste åren klart har visat på behovet av specialiserade åklagare som har ett vidare arbetsfält. Detta gäller främst den ekonomiska brottsligheten och narkotikabrottsligheten. Brottsutvecklingen har medfört att man redan idag inom åklagarväsendet har funnit provisoriska lösningar. Då det gäller narkotikamålen har man valt en lösning och då det gäller de ekonomiska brottmålen en annan. Man kan då konstatera att när det gäller narkotikamålen värdet av en regional behörighet främst har varit avgörande. När det gäller den ekonomiska brottsligheten har det i stället varit behovet av att kunna arbeta med ett enda mål på heltid samt behovet av en kvalificerad utbildning som föranlett lösningen.

Departementschefen ställde sig sålunda bakom utredningens förslag att man på de regionala åklagarmyndigheterna borde ha särskilda tjänster för distriktsåklagare. Dessa tjänster borde inriktas på handläggning av sådana brott som kräver särskilda insatser, i första hand ekonomisk brottslighet. Riksdagen godtog riktlinjerna för organisationen.

I 1983 års budgetproposition föreslogs att tolv åklagartjänster skulle inrättas med särskild inriktning på ekonomisk brottslighet. Ett lika stort antal åklagartjänster med den inriktningen föreslogs i 1984 års budgetproposition. I 1985 års budgetproposition föreslogs att ytterligare sex sådana tjänster skulle inrättas. Tjänsterna har inrättats dels i storstadsdistrikten, dels vid regionåklagarmyndigheterna. I huvudsak har åklagare som har genomgått den tidigare nämnda specialutbildningen rekryterats till dessa tjänster.

Inom åklagarväsendet finns numera följande tjänster inrättade särskilt för bekämpning av ekonomisk brottslighet:

Vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål: En tjänst som överåklagare och tre tjänster som statsåklagare. Tjänsterna är främst avsedda för bekämpning av ekonomisk brottslighet och annan kvalificerad brottslighet som har förgreningar över hela landet.

I de tre storstadsdistrikten: 13 tjänster för kammaråklagare.

Vid regionåklagarmyndigheterna: 17 tjänster för distriktsåklagare.

8.3.2 Mål om narkotikabrottslighet

I samband med att särskilda regionala enheter för narkotikabekämpning började inrättas inom polisväsendet år 1977 uppkom frågan om man även på åklagarsidan borde koncentrera narkotikamålen till särskilda handläggare.

Rikspolisstyrelsen menade att det från effektivitetssynpunkt skulle vara

av värde att åtminstone inom en del län utse en viss bestämd åklagare till kontaktman för den regionala narkotikagruppen med uppgift bl.a. att svara för åklagarbeslut inom hela regionen. Riksåklagaren utfärdade därefter i en rad län förordnanden för s.k. regionala narkotikaåklagare. Några särskilda tjänster för sådana åklagare var det inte fråga om. De regionala narkotikaåklagarna förordnades att, vid sidan av sin ordinarie tjänst, som extra åklagare handlägga förundersökningar som handhades av polisens regionala narkotikarotel samt vissa andra narkotikamål efter länsåklagarens bestämmande. I storstadsdistrikten förekom redan då en koncentration av narkotikamålen till vissa åklagarkammare.

Lösningen med regionala narkotikaåklagare fick ses närmast mot bakgrund av att den organisation som polisen då byggde upp krävde en viss koncentration även på åklagarsidan. Avsikten var emellertid inte att det skulle röra sig om någon sorts specialåklagare som enbart skulle handlägga narkotikamål. Avsikten var inte heller att alla narkotikamål inom ett län skulle handläggas av en åklagare med regional behörighet utan bara de mest kvalificerade målen. Någon särskild utbildning erhöll inte dessa åklagare.

Utvecklingen beträffande narkotikabrottsligheten har under de senaste åren lett till att åklagarväsendet har tillförts nya åklagartjänster med särskild inriktning på bekämpning av sådan brottslighet. I prop. 1981/82:143 om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket föreslogs att det skulle inrättas tre åklagartjänster med särskild inriktning på bekämpning av narkotikabrott. Efter förslag av narkotikakommissionen (S 1982:09) har regeringen dels den 30 juni 1983, dels den 4 oktober 1984 beslutat inrätta sammanlagt tio åklagartjänster för samma ändamål.

För närvarande finns följande åklagartjänster som har inrättats särskilt för bekämpning av narkotikabrottsligheten:

I de tre storstadsdistrikten: Åtta tjänster för kammaråklagare.

Vid regionåklagarmyndigheterna: En tjänst för en distriktsåklagare.

Övriga lokala åklagarmyndigheter: Vid fyra större lokala åklagarmyndigheter finns på var och en av myndigheterna en tjänst för distriktsåklagare, avsedd i första hand för bekämpning av narkotikabrottslighet. Innehavaren av tjänsten skall handlägga narkotikamål inom hela regionen.

Vid sidan av dessa specialtjänster för handläggning främst av narkotikamål förekommer fortfarande specialförordnanden för regionala narkotikaåklagare, utan att någon särskild tjänst är inrättad för ändamålet. Förhållandena har utvecklat sig olika i skilda delar av landet. I flertalet av de regioner som har haft en regional narkotikaåklagare har man efter hand övergivit det systemet och handlägger numera samtliga narkotikamål i de distrikt där målen hör hemma. I vissa fall har man alltjämt en åklagare som vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter handlägger narkotikamål inom hela regionen. Den regionale narkotikaåklagarens befattning med mål som inte tillhör det egna distriktet varierar. Utvecklingen kan närmast beskrivas så att man i varje enskilt fall har rättat sig efter det

aktuella behovet i just den regionen.

8.3.3 Särskilda åklagartjänster i övrigt

I den satsning på åklagarverksamheten som har skett under de senaste budgetåren har ytterligare ett område prioriterats, nämligen insatser mot våldsbrottsligheten. För att förstärka åklagarväsendets resurser på detta område har fem åklagartjänster inrättats. Dessa tjänster är emellertid - i motsats till tidigare nämnda tjänster - inte speciellt inriktade på en viss brottstyp utan har närmast tillkommit som en särskild resursförstärkning.

8.4 Sambandet med tingsrätterna när det gäller specialisering

Frågan om specialisering inom domstolarna har bl.a. behandlats i domstolsverkets rapporter om avdelningsindelning i tingsrätt (jfr avsnitt 10.1.1). Domstolsverket uttalade sig i rapporterna för att man borde minska den nuvarande specialiseringen när det gäller brottmålen. Specialiseringen inom domstolarna speglar i princip den specialisering som förekommer bland åklagarna. Domstolsverket ansåg att man bara borde koncentrera bötesmål, ungdomsmål och mål om rikets säkerhet till en enda avdelning. Narkotikamål och mål om ekonomisk brottslighet borde enligt verket spridas på flera avdelningar. Beträffande andra typer av brottmål fann verket att man inte borde ha någon speciallottning.

Frågan behandlades i 1985 års budgetproposition. Departementschefen framhöll där följande.

> När det gäller specialisering vill jag erinra om att avdelningsindelningen i första hand syftar till arbetsfördelning och överblick men att den också bör användas som ett instrument för att bygga upp en ökad kompetens och vana hos domare och kanslipersonal. Detta gäller inte minst på sådana områden där särskild utbildning har meddelats ett begränsat antal domare som fallet är i fråga om ekobrott. Hänsyn bör också tas till vad jag skulle vilja kalla för serviceaspekten. I en mindre domstol är det i allmänhet inte svårt för allmänheten, ombud eller myndigheter att söka sig fram till dem som inom domstolen sysslar med eller har erfarenhet av en viss typ av mål. Dessa möjligheter minskar emellertid i takt med domstolens storlek. Inte bara effektivitets- och rättssäkerhetsskäl utan också serviceskäl talar därför för att man i de stora domstolar som det här är fråga om bör specialisera målen i förhållandevis stor utsträckning. En sådan specialisering mellan avdelningarna motsvarar för övrigt den specialisering som kan förekomma på mindre domstolar genom att vissa måltyper lottas endast på vissa domarrotlar.
>
> Enligt min mening bör man därför - förutom de mål som enligt verkets förslag bör speciallottas - också söka hålla samman ekomålen och narkotikamålen till ett begränsat antal avdelningar, särskilt om en motsvarande specialisering förekommer på åklagarsidan.

Specialisering på domstolarna kan vidare förekomma som en följd av forumreglerna. Som exempel på detta kan nämnas tryckfrihetsmål och vissa sjörättsmål. Dessa mål handläggs bara på vissa allmänna domstolar.

Från den 1 juli 1985 koncentreras också vissa större mål om ekonomisk brottslighet till s.k. EKO-domstolar (prop. 1984/85:178, JuU 39), i princip en domstol i varje åklagarregion (jfr SFS 1985:401). Vid behandlingen i justitieutskottet gjorde majoriteten följande uttalande angående specialisering (s. 12).

> Det är en allmän erfarenhet från domstolar där expertledamöter för närvarande deltar att samarbetet främjas av att även de lagfarna ledamöterna har specialkunskaper på det aktuella området. För att de lagfarna ledamöterna skall förvärva sådan speciell insikt krävs att de har någorlunda regelbunden kontakt med specialområdet. Utskottet bedömer det vidare som i hög grad önskvärt att även experterna deltar i rätten relativt regelbundet. Härigenom kan experterna skaffa sig erfarenhet av de frågor - inte bara inom det egna specialområdet - som brukar förekomma i brottmål, något som i sin tur ger dem förutsättningar att på ett bättre sätt utöva sin dömande funktion.
>
> Vad nu sagts innebär, kort uttryckt, att utskottet anser att det för att expertmedverkan i de aktuella eko-målen skall fungera på ett ändamålsenligt sätt bör råda en sådan ordning att experterna och rättens övriga ledamöter förvärvar särskilda kunskaper i och erfarenheter av dylika mål och av att samarbeta i rätten med varandra. Sådana arbetsformer leder till en balans mellan experter och lagfarna ledamöter som utskottet anser vara av betydelse från rättssäkerhetssynpunkt.
>
> En förutsättning för att en sådan ordning som nyss sagts skall kunna åstadkommas är att handläggning i dessa former blir någorlunda frekvent. Det antal brottmål som den föreslagna lagstiftningen tar sikte på är emellertid förhållandevis litet. Det torde röra sig om något hundratal mål om året för hela landet. Enligt utskottets bedömning blir därför den naturliga slutsatsen att de aktuella eko-målen bör handläggas vid ett begränsat antal tingsrätter, såsom föreslås i propositionen.

En minoritet i utskottet reserverade sig mot det ovan citerade uttalandet och framhöll att man inte kunde acceptera en koncentration av eko-målen till vissa domstolar och därmed sammanhängande specialisering.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

8.5 Åklagarkommittén

8.5.1 Behovet av rörliga tjänster

8.5.1.1 Allmänt

Enligt kommitténs mening är det framför allt tre faktorer som är av betydelse när det gäller att avgöra hur stor andel av den totala åklagarkåren som bör utgöra en rörlig reserv. Först och främst måste man se till utbildningsbehovet. En del av den rörliga kadern består av åklagare som har tjänstgjort kort tid på åklagarbanan och som alltjämt befinner sig under utbildning. En annan viktig fråga är i vilken utsträckning det behövs personal för vikariats- och förstärkningstjänstgöring inom storstadsdistrikten resp. regionerna. Den tredje faktorn är behovet av att kunna omfördela personalresurser mellan olika myndigheter.

8.5.1.2 Utbildningstjänster

Den som har antagits som åklagaraspirant genomgår en provtjänstgöring som omfattar omkring nio månader. Om aspiranten godkänns antas han därefter som assistentåklagare. Aspirantutbildningen omfattar tjänstgöring dels på en regionåklagarmyndighet dels på lokal åklagarmyndighet. I storstadsdistrikten sker motsvarande tjänstgöring dels på överåklagarens kansli dels på åklagarkammare. F.n. finns det 35 tjänster som är avsedda för åklagaraspiranter/assistentåklagare till förfogande. Dessa tjänster är inte knutna till någon bestämd myndighet.

Riksåklagaren beslutar hur många åklagaraspiranter som skall antas under ett budgetår och bestämmer aspiranternas stationering. I princip styrs aspirantantagningen av tillgången på lönemedel. Andra viktiga faktorer är beräknade framtida pensionsavgångar och andra avgångar inom åklagarkåren samt eventuella nytillskott av åklagartjänster. Åklagarbanan är, i likhet med vissa andra karriärer inom rättsväsendet, en sluten karriär på det sättet att det krävs åklagarutbildning och tjänstgöring som åklagare för att erhålla en åklagartjänst. Det är nödvändigt att ha en viss framförhållning i antagningen av aspiranter i förhållande till förväntade avgångar. Detta beror på att det tar nära fyra år innan en nyantagen åklagare är utbildad och kan söka en tjänst. Antagningen av aspiranter har varierat mycket kraftigt under de senaste åren. Detta har främst berott på att åklagarväsendet under en treårsperiod har fått ett mycket stort tillskott av nya åklagartjänster. Antagningen till åklagarbanan har därför varit extremt hög under några år.

Det ligger i sakens natur att antagningen av aspiranter varierar över tiden. Pensionsavgångarna är tidsmässigt ojämnt fördelade. Oförutsedda avgångar påverkar också behovet av aspiranter. Sett över en längre tidsperiod överstiger behovet som regel inte 20 åklagaraspiranter per år. Detta är också det maximala antal som kan utbildas i en åklagarkurs. Kommittén har i avsnitt 4.7.3.4 förordat att riksåklagaren även i fortsättningen skall svara för all aspirantantagning till åklagarbanan. Den nuvarande ordningen med 35 tjänster som är avsedda för antingen åklagar-

aspiranter eller extra tjänster för assistentåklagare ger enligt kommitténs mening utrymme för en betydande flexibilitet. Man kan i mån av medel inom ramen för dessa tjänster öka eller minska aspirantantagningen. Antalet tjänster är tillräckligt även för perioder då aspirantantagningen är hög. Med tanke på den flexibilitet som krävs bör man emellertid inte minska antalet tjänster för åklagaraspiranter/assistentåklagare till förfogande.

Även de övriga 125 tjänsterna för assistentåklagare kan till en del sägas vara utbildningstjänster. Assistentåklagarnas behörighet är begränsad i olika avseenden (jfr avsnitt 8.1.2). De tre första tjänstgöringsåren är en fortsatt utbildningstid. Under den tiden skall assistentåklagaren ges tillfälle att på olika sätt bredda sina kunskaper. Normalt varvas tjänstgöring på lokala åklagarmyndigheter med tjänstgöring på regionåklagarmyndigheten. I storstadsdistrikten brukar tjänstgöringen i sin helhet förläggas till olika åklagarkammare. Assistentåklagaren genomgår i slutet av denna utbildningsperiod en tre veckor lång teoretisk utbildning, den s.k. adjunktionskursen. Det förhållandet att en åklagare har tjänstgjort tre år som assistentåklagare innebär inte att han automatiskt anses färdigutbildad. Vissa begränsningar när det gäller handläggningen av mål gäller, som tidigare har nämnts, även för assistentåklagare som har tjänstgjort mer än tre år på åklagarbanan. Rent generellt kan man emellertid säga att, i takt med att tjänstgöringstiden ökar, en assistentåklagare alltmer övergår till att vara en reserv för vikariats- och förstärkningstjänstgöring.

Kommittén anser att man måste ha en god tillgång till tjänster för utbildningsändamål. Innehållet i dessa tjänster måste utformas så att de yngsta åklagarna får en tillräckligt bred utbildning och inte i första hand utnyttjas som en arbetskraftsreserv. Enligt kommitténs mening är det av stor vikt att man under utbildningsperioden ger assistentåklagarna tillfälle att tjänstgöra på flera olika lokala åklagarmyndigheter. Arbetssätt och rutiner kan variera avsevärt mellan olika myndigheter bl.a. beroende på deras storlek. Tjänstgöring på mycket små myndigheter är värdefullt genom att åklagaren tvingas vara allsidig, medan tjänstgöring på större myndigheter som regel ställer större krav på snabbhet i handläggningen och ger ett annat perspektiv genom mångfalden av mål. Enligt kommitténs mening är det svårt att i exakta tal ange hur många tjänster för assistentåklagare som behövs för rena utbildningsändamål. Det varierar på samma sätt som aspirantantagningen.

8.5.1.3 Vikariats- och förstärkningstjänstgöring

Varje organisation har ett behov av en arbetskraftsreserv som kan sättas in med kort varsel för att täcka in oväntad frånvaro, arbetstoppar som inte kan mötas inom den egna organisationen etc. Inom åklagarväsendet är det framför allt de många små myndigheterna som för med sig ett behov av personal som snabbt kan flyttas om. Arbetsvolymen i distrikten kan i de flesta fall inte mätas exakt i hela tal. Man har skäl att anta att det i ganska stor omfattning förekommer arbetsöverskott resp. -underskott som motsvarar delar av en årsarbetskraft. Det är mot den bakgrunden man skall

se den nuvarande organisationen med en i förhållande till det totala antalet åklagartjänster relativt stor kader rörlig arbetskraft. Enligt kommitténs mening måste man även i framtiden räkna med att ha en viss reservstyrka för tillfälliga vikariat och för mer eller mindre långvarig förstärkningstjänstgöring. Det finns emellertid skäl att titta på utvecklingen efter förstatligandet och se om det finns anledning att öka eller minska storleken på den rörliga kadern.

Sedan förstatligandet har ett antal av de minsta enheterna försvunnit. Fyra mindre åklagardistrikt har lagts samman med andra distrikt. Av de ursprungligen 29 utstationerade åklagartjänsterna har 24 dragits in till resp. huvudmyndighets kansliort. Nya, större åklagarregioner har skapats och därmed har förutsättningarna för att omfördela arbetskraft ökats. Förutsättningarna för att jämna ut arbetsbördan mellan distrikten har vidgats genom den s.k. regionala behörighet som infördes den 1 juli 1985 och som ger överåklagaren i en region rätt att förordna en distriktsåklagare att handlägga mål även utanför det egna distriktet. Det bör också nämnas att riksåklagaren av ekonomiska skäl har begränsat möjligheterna att utfärda vikariatsförordnanden vid tillfällig frånvaro för åklagare. Sedan några år pågår en försöksverksamhet med att låta åklagare på hovrättsorterna överta enklare hovrättsmål från andra distrikt (jfr avsnitt 8.8.1). Den uppbyggnad som regionåklagarmyndigheterna fick i samband med reformen den 1 juli 1985 med minst tre tjänster för kvalificerade åklagare (utom i den minsta av regionerna - Umeå-regionen - som bara har två sådana tjänster) innebär att regionåklagarmyndigheterna numera är självbärande och bara i mycket liten utsträckning behöver utnyttja sig av assistentåklagarna som arbetsresurs. Alla de nu nämnda faktorerna bidrar enligt kommitténs mening till att minska behovet av en rörlig reserv.

Den reform som genomfördes år 1974 och som avsågs leda till en betydligt ökad rörlighet genom att antalet fasta tjänster minskades kan, som tidigare har nämnts, i huvudsak ses som ett misslyckande. Åtskilliga assistentåklagare har behållit en fast placering i de distrikt som i samband med omorganisationen förlorade fasta tjänster. Genom de omvandlingar av rörliga tjänster till fasta tjänster som har skett under senare år börjar man nu närma sig den nivå som den rörliga kadern hade före omorganisationen år 1974.

Behovet av personal för vikariats- och förstärkningstjänstgöring bör bedömas på olika sätt för åklagarregionerna resp. storstadsdistrikten. Med vikariatstjänstgöring avser kommittén i det här sammanhanget, såvitt gäller åklagarregionerna, att en åklagarmyndighet tillförs en arbetskraft utifrån för att ersätta någon i den vanliga personalstyrkan som är frånvarande.

När det gäller behovet av personal för vikariatstjänstgöring inom åklagarregionerna anser kommittén att myndigheter med fyra eller fler åklagare i princip bör vara självförsörjande vid normala ledigheter. Ju större myndigheten är desto lättare har den att bära även oplanerad frånvaro. Behovet av en reservstyrka för vikariat på sådana myndigheter

är därför mycket litet. Erfarenhetsmässigt klarar även de mindre myndigheterna i stor utsträckning av normala ledigheter inom ramen för den egna personalstyrkan. Sårbarheten är emellertid betydligt mer framträdande vid de minsta enheterna. Oplanerade händelser, t.ex. tillfällig sjukdom, kan slå sönder verksamheten på tvåmansmyndigheterna, och naturligtvis i ännu högre grad verksamheten hos utstationerade åklagare. Eftersom man även i framtiden får räkna med att åklagarväsendet kommer att ha många små myndigheter (jfr avsnitt 9), kommer det att finnas kvar ett behov av en rörlig kader som kan användas för bl.a. vikariatstjänstgöring. De förändringar som har skett sedan förstatligandet och de förslag som kommittén redovisar i ett senare avsnitt av betänkandet leder emellertid till att man inom regionerna bör kunna minska ner den reservstyrka som krävs för detta ändamål i förhållande till nuläget.

I fråga om behovet av personal för förstärkningstjänstgöring kvarstår det problem som påtalades redan i samband med förstatligandet, nämligen att arbetsvolymen på de mindre myndigheterna sällan exakt motsvarar hela årsarbetskrafter. Även om enligt kommitténs förslag antalet små myndigheter minskas något och ytterligare utstationeringar dras in kan man inte komma ifrån att det föreligger ett mer eller mindre permanent förstärkningsbehov på vissa myndigheter.

Förstärkningstjänstgöring kan i vissa fall också behövas av andra orsaker, framför allt för att bemästra sådana arbetstoppar som inte kan klaras av inom ramen för den vanliga personalstyrkan. Som kommittén nyss var inne på bör de större myndigheterna, dvs myndigheter med minst fyra åklagare, i princip vara självbärande.

Behovet av förstärkningstjänstgöring kan tillgodoses genom att man som ett led i deras utbildning utnyttjar de yngre åklagarna för sådan tjänstgöring. Eftersom behovet som regel inte uppgår till hela årsarbetskrafter är den lösningen särskilt lämplig. Man kan nämligen inte ställa samma krav på arbetskapacitet på en ännu inte färdigutbildad åklagare som på innehavaren av en fast tjänst. Vidare ger förstärkningstjänstgöring möjlighet till cirkulation mellan olika myndigheter. Assistentåklagarnas förstärkningstjänstgöring kan i vissa fall även ske genom att mål lämnas över från en åklagarmyndighet till en annan på motsvarande sätt som när man låter en distriktsåklagare handlägga vissa mål från ett annat distrikt. Man kan på det sättet kombinera t.ex. utbildningstjänstgöring på regionåklagarmyndigheten med förstärkningstjänstgöring för en lokal åklagarmyndighet.

Möjligheterna att jämna ut arbetsbördan mellan distrikten med hjälp av den regionala behörigheten är ett annat viktigt instrument i sammanhanget. Enligt kommitténs mening är det utomordentligt angeläget att de samlade personalresurserna i en region utnyttjas effektivt. Kommittén vill särskilt peka på att det gäller att ta till vara de arbetskraftsöverskott som från tid till annan kan förekomma, inte minst i de små distrikten. Det är därför långt ifrån alltid som en assistentåklagare är den bästa lösningen på ett tillfälligt förstärkningsbehov.

På sådana åklagarmyndigheter, som under en längre tidsperiod har haft ett klart påvisbart stadigvarande behov av en fast åklagartjänst utöver de som finns nu, bör man emellertid skapa fler fasta tjänster, genom omvandling av tjänster för assistentåklagare. Föreligger det ett så stort faktiskt arbetsöverskott kommer man ändå i praktiken alltid att tvingas ha en assistentåklagare fast stationerad på myndigheten för att klara av arbetsbördan. Genom en utökning av antalet fasta tjänster bör man kunna komma fram till en ordning där de kvarvarande assistentåklagarna verkligen utgör en rörlig reserv. Enligt kommitténs mening bör assistentåklagare alltid ha en så lös anknytning till den myndighet de för tillfället tjänstgör vid att de, utom i de fall de fullgör vikariatstjänstgöring, kan flyttas om till andra arbetsuppgifter. Att tilldela en assistentåklagare fast lottning på en viss domarrotel bör därför i princip inte förekomma, utom t.ex. i fråga om assistentåklagare som innehar en personlig tjänst som distriktsåklagare. Kommittén återkommer i det följande till frågan om utökningen av fasta tjänster för åklagare.

I storstadsdistrikten bör det givetvis även i fortsättningen finnas en viss reservstyrka inbyggd i organisationen. Liksom i dag bör den tillgodose både vikariats- och förstärkningsändamål. Det ligger i sakens natur att det är lättare att omfördela arbetsuppgifterna inom en myndighet än mellan myndigheter. Behovet av en reservstyrka kan därför generellt sett sägas vara något mindre i storstadsdistrikten än i landet i övrigt. Samtidigt måste man där ta hänsyn till att handläggningen av stora och tidsödande mål, som i landet i övrigt handläggs på regional nivå eller på statsåklagarmyndigheten för speciella mål, för med sig ett behov av extra arbetskraft, eftersom sådana mål oftast inte kan handläggas inom det normala rotelsystemet på myndigheten.

8.5.1.4 Andra aspekter på behovet av rörlighet

Personalrörligheten är numera låg även när det gäller åklagare som har varit en ganska kort tid på banan. Assistentåklagarna är enligt åklagarinstruktionen skyldiga att tjänstgöra inom hela regionen. Flera av regionerna är förhållandevis stora. Det är därför enligt kommittens mening viktigt ur personalpolitisk synpunkt att göra klart för assistentåklagarna att de får finna sig i att i såväl utbildnings- som vikariats- och förstärkningssyfte tjänstgöra vid olika myndigheter inom regionen. Om man reducerar det totala antalet rörliga tjänster ställs, som kommittén redan har varit inne på, än starkare krav på att de som inte innehar fasta tjänster utgör en i alla avseenden rörlig styrka.

Riksåklagaren kan med stöd av bestämmelser i åklagarinstruktionen ta i anspråk assistentåklagare för tjänstgöring utanför den region eller det storstadsdistrikt som åklagaren tillhör om det är oundgängligen nödvändigt. Möjligheten att utnyttja assistentåklagarkadern på det nu angivna sättet har använts mycket sparsamt under senare år. I stort sett har bestämmelserna bara kommit till användning om någon frivilligt har åtagit sig att tillfälligt tjänstgöra utanför sitt ordinarie område. Med de nya större åklagarregioner som finns nu förlorar sannolikt de angivna be-

stämmelserna till en del sin betydelse. Enligt kommitténs mening bör man emellertid ha kvar den här typen av instrument för att kunna fördela om resurser vid akuta behov, eller då det eljest föreligger en sådan obalans i fråga om personalresurser att ett ingripande från central nivå är nödvändigt.

8.5.1.5 Slutsatser

Systemet med rörliga tjänster är bra och bör behållas. Tjänsterna bör liksom nu vara uppdelade i två kategorier, där den ena kategorin utgörs av de 35 tjänster för åklagaraspiranter/assistentåklagare som riksåklagaren förfogar över. Den kategorin berörs inte i de fortsatta resonemangen. Den andra kategorin är de totalt 125 assistentåklagartjänster som hör till storstadsdistrikten och regionmyndigheterna. Antalet tjänster av sistnämnda slag bör reduceras. Sådana tjänster bör i första hand finnas för utbildningsändamål och i andra hand för förstärknings- och vikariatstjänstgöring.

8.6 Omfördelning av fasta och rörliga tjänster

8.6.1 Arbetskraftsbehovet

Det finns, som nyss har nämnts, åklagarmyndigheter som har ett stadigvarande behov av fler fasta tjänster. Som kommittén utvecklar närmare i avsnitt 9.8.2 finns det inte några exakta instrument för att avgöra hur stor personalstyrkan skall vara på en myndighet. Någon enkel modell för att fastställa vilka myndigheter som bör tillföras ytterligare fasta tjänster finns därför inte. Utvecklingen visar att en del av de myndigheter som förlorade fasta tjänster vid omorganisationen år 1974 i dag inte har ett permanent behov av ytterligare en fast tjänst. I andra delar av landet har däremot arbetsutvecklingen lett till ett behov av fler fasta åklagartjänster.

Kommittén har framför allt studerat utvecklingen under tidsperioden 1982-1984 för att försöka få fram en bild av i vilken utsträckning vissa åklagarmyndigheter har ett betydande permanent arbetsöverskott. Hänsyn har tagits till bl.a. antalet mål, tvångsmedelsanvändningen, antalet bötesmål och strafföreläggande i absoluta tal och i förhållande till den totala målmängden i distriktet, åtalsunderlåtelserna, antalet mål i tingsrätt och hovrätt, förhandlingstiderna i tingsrätt och hovrätt, målbalansen och dess utveckling m.m. En rad andra faktorer som hör samman med distriktens struktur och lokala förutsättningar, t.ex. reseavstånd till polis och domstol, har också vägts in vid bedömningen. Den faktiska tillgången på åklagare under samma tidsperiod, sådan den framgår av åklagarväsendets arbetsstatistik, är en ytterligare omständighet som har studerats. Det framgår då att statistiken inte alltid ger en rättvisande bild. Skenbart hårt arbetsbelastade myndigheter har kunnat sköta sina arbetsuppgifter med en nominellt låg arbetsstyrka utan att t.ex. arbetsbalanserna har ökat.

Som kommittén tidigare har varit inne på bör man inte tillskapa ytterligare fasta tjänster vid en åklagarmyndighet om inte det kan påvisas att man under en längre tidsperiod haft ett faktiskt permanent behov av en åklagartjänst utöver de redan befintliga fasta tjänsterna. Kommittén anser inte att det föreligger ett faktiskt behov av ytterligare fasta åklagartjänster enbart på grund av att det finns fler domarrotlar i domstolen än antalet fasta åklagare, något som utvecklas i det följande. Det förhållandet att en assistentåklagare har varit fast placerad vid en viss åklagarmyndighet har inte heller varit utslagsgivande, eftersom det i en del fall är fråga om en stationering som har tillkommit av personliga skäl.

8.6.2 Sambandet mellan åklagarmyndigheternas och tingsrätternas organisation

I förhållande till domstolarnas organisation tillämpas inom åklagarväsendet sedan länge en princip som har ansetts leda till effektivare användning av åklagarresurserna, nämligen vad som brukar kallas principen en domare - en åklagare.

Grundtanken bakom principen är att en åklagare i så stor utsträckning som möjligt skall kunna följa de mål han handlägger från början till slut. Från effektivitetssynpunkt har det betydande fördelar. Den åklagare som leder en förundersökning skapar sig genom det arbetet en god grund för att avgöra åtalsfrågan och har samtidigt de bästa förutsättningarna att kunna genomföra en eventuell process. Om man byter handläggare, blir följden att den nye åklagaren måste läsa in förundersökningsmaterialet innan han kan fatta beslut i åtalsfrågan. Inför en rättegång krävs alltid en viss inläsning av processmaterialet men den åklagare som själv har lett förundersökningen och som har fattat åtalsbeslutet tillgodogör sig materialet snabbare och effektivare. Samma skäl talar som regel för att den åklagare som har haft ett mål i tingsrätten även skall ta hand om processen i hovrätten. I det praktiska arbetet kan man långt ifrån alltid tillämpa principen på enskilda mål. Det kan t.ex. bero på åklagares frånvaro från arbetet på grund av sjukdom etc. I okomplicerade mål innebär det sällan några större olägenheter att byta åklagare. Ju större eller ju mer komplicerat ett mål är desto angelägnare är det emellertid att man kan undvika åklagarbyten.

Tillämpningen av principen en domare - en åklagare innebär att man eftersträvar att åklagarnas mål koncentreras i domstolen till en enda domarrotel. Åklagaren får då också sammanhållna rättegångsdagar vilket är av stor vikt för en effektiv resursanvändning. I storstadsdistrikten har principen fått till följd att en åklagarkammare normalt svarar mot en avdelning i tingsrätten. Den frågan utvecklas närmare i avsnitt 10.

Principen en domare - en åklagare har alltså betydande fördelar från effektivitetssynpunkt. Den kritik som från tid till annan har riktats mot principen i fråga går i huvudsak ut på att det inte är bra om samma domare och åklagare arbetar tillsammans under alltför lång tid. Bl.a. kan personliga bindningar uppkomma som kan ge utomstående ett fel-

aktigt intryck av att domstolen och åklagaren inte är tillräckligt fristående från varandra. Genom att domare eller åklagare byter rotel då och då kan man lätt komma från den nackdelen.

Principen en domare - en åklagare går emellertid inte att genomföra överallt. Framför allt vid de mindre domstolarna är det vanligt med s.k. blandade rotlar, dvs rotlar som förutom brottmål även handlägger tvistemål och andra typer av mål eller ärenden. Har en domstol den organisationen får åklagarmyndighetens arbetsformer anpassas till det på lämpligt sätt. Som regel bör man ändå kunna få till stånd den samordning mellan domstolens och åklagarens arbete som har nämnts nyss.

En annan aspekt på det sagda är att man inte med utgångspunkt från antalet domarrotlar kan dra några slutsatser om hur många åklagare som behövs på en åklagarmyndighet. Det hävdas ibland att antalet fasta åklagare på en myndighet i vart fall bör motsvara antalet domarrotlar. Om tingsrätten tillämpar systemet med blandade rotlar innebär det att man i tingsrätten inte beräknar en hel årsarbetskraft för handläggningen av brottmål på den roteln. Redan det visar på svagheten i resonemanget. Målfördelningen mellan rotlarna på tingsrätten kan också variera på annat sätt, t.ex. därför att en viss domare har reducerad tjänstgöring. På de åklagarmyndigheter som för talan vid flera tingsrätter kan en beräkning som grundar sig på antalet domarrotlar givetvis inte heller tillämpas. Inte ens i de fall tingsrätten har renodlade brottmålsrotlar kan man med utgångspunkt från det utan vidare dra några slutsatser om dimensioneringen av åklagarkåren. Arbetet i domstolen utgör ju bara en del av åklagarnas verksamhet.

Kommittén anser att att det är viktigt att åklagarmyndighetens och domstolens organisation anpassas till varandra på ett sådant sätt att verksamheten bedrivs effektivt. Att finna lämpliga arbetsformer kan kräva ett ömsesidigt hänsynstagande. Enligt 32 § tingsrättsinstruktionen skall tingsrätten, innan den avger förslag till arbetsordning eller beslutar en arbetsordning, samråda med sådan åklagarmyndighet som berörs i fråga om fördelningen av brottmålen. I avsnitt 4.7.3.1 har kommittén föreslagit att åklagarmyndigheterna i fortsättningen själva skall besluta arbetsordning. En mot tingsrättsinstruktionen svarande bestämmelse om samrådsskyldighet för åklagarmyndigheten bör enligt kommitténs mening införas i åklagarinstruktionen.

8.6.3 Förslag till förändringar i fråga om antalet fasta och rörliga tjänster

Av de totalt 160 rörliga tjänsterna är, som har framgått tidigare, 125 knutna till en bestämd myndighet. De fördelar sig enligt följande.

Åklagarmyndigheten Stockholm	15
-"- Göteborg	8
-"- Malmö	6

Regionåklagarmyndigheten	Stockholm	15
-"-	Linköping	9
-"-	Jönköping	7
-"-	Kalmar	7
-"-	Malmö	10
-"-	Göteborg	5
-"-	Vänersborg	5
-"-	Karlstad	8
-"-	Västerås	8
-"-	Gävle	8
-"-	Härnösand	4
-"-	Umeå	3
-"-	Luleå	5
Statsåklagarmyndigheten för speciella mål		2

När det gäller storstadsdistrikten krävs bara smärre justeringar. Genom omvandlingar har under senare år antalet rörliga tjänster reducerats. I storstadsdistrikten bör man för att få en tillräcklig flexibilitet även i framtiden ha en relativt stor kader åklagare som står till överåklagarens förfogande. Dessa distrikt svarar också för en betydande del av den totala åklagarutbildningen och bör göra det även i fortsättningen. Följande antal tjänster för kammaråklagare bör inrättas i utbyte mot motsvarande antal tjänster för assistentåklagare.

Stockholms åklagardistrikt: Fyra tjänster
Göteborgs åklagardistrikt: Två tjänster
Malmö åklagardistrikt: En tjänst

I fråga om distrikten i övrigt bör åklagarmyndigheterna i följande distrikt var och en tillföras ytterligare en tjänst för distriktsåklagare (eller det högre antal som anges inom parentes) i utbyte mot motsvarande antal tjänster för assistentåklagare i regionen.

Stockholmsregionen:	Handens (2), Huddinge, Nacka, Sollentuna, Solna och Södertälje åklagardistrikt
Linköpingsregionen:	Eskilstuna, Nyköpings och Norrköpings åklagardistrikt
Jönköpingsregionen:	Jönköpings, Värnamo och Skövde åklagardistrikt
Kalmarregionen:	Kalmar, Karlshamns och Karlskrona åklagardistrikt
Malmöregionen:	Helsingborgs och Lunds åklagardistrikt
Göteborgsregionen:	Uddevalla åklagardistrikt
Vänersborgsregionen:	Borås åklagardistrikt
Karlstadsregionen:	Karlstads och Örebro åklagardistrikt
Västeråsregionen:	Västerås åklagardistrikt
Gävleregionen:	Gävle åklagardistrikt
Härnösandsregionen:	Sundsvalls åklagardistrikt
Umeåregionen:	Umeå åklagardistrikt
Luleåregionen:	Luleå åklagardistrikt

Antalet tjänster för assistentåklagare skulle därefter uppgå till 91. I avsnitt 10.1.4.3 föreslås omvandling av ytterligare en tjänst för assistentåklagare varför kommitténs förslag innebär att antalet rörliga tjänster, förutom tjänsterna för åklagaraspiranter/assistentåklagare, totalt blir 90. En förutsättning för att man skall kunna utöka antalet fasta tjänster på det sätt som kommittén har föreslagit är emellertid att de förändringar som har föreslagits i fråga om distriktsindelningen i avsnitt 9 genomförs.

Om man bortser från att assistentåklagare av utbildningsskäl skall tjänstgöra på såväl stora som små myndigheter bör assistentåklagarkadern framför allt användas för att tillgodose de mindre myndigheternas behov och för vissa förstärkningsbehov. Den strukturförändring som blir följden av förslaget innebär, som tidigare har nämnts, att ökade krav ställs på att den rörliga kadern utgör en i ordets rätta mening rörlig reserv. Det innebär samtidigt att större krav i framtiden kommer att ställas på de myndigheter som är stora nog att vara självbärande, dvs har fyra eller fler fasta åklagare.

Kommittén har i förslaget om att skapa fler fasta tjänster även sett till strukturen i stort inom regionerna. En följd av detta är att regioner med många små distrikt har fler rörliga tjänster än regioner med i huvudsak större distrikt.

I prop. 1984/85:100, bil 4 s. 75 f behandlades vissa frågor som rör regionåklagarmyndigheterna och deras verksamhet. Departementschefen framhöll där att de regionala myndigheternas ledningsfunktioner borde tonas ner till förmån för åklagarverksamheten. Riksdagen, som bereddes tillfälle att ta del av vad som anfördes om verksamheten på de regionala myndigheterna hade ingen erinran mot uttalandena. En konsekvens av kommitténs förslag är att man ökar de lokala myndigheternas självständighet. Samtidigt innebär det att man begränsar överåklagarnas ledningsfunktioner ytterligare. Deras uppgift att fördela om personalresurser minskar i betydelse i och med att distrikten i större utsträckning blir självbärande och att assistentåklagarkadern krymper.

8.7 Specialiseringen inom åklagarväsendet

Specialiseringen har drivits längre på vissa områden av åklagarverksamheten än andra. Formerna för specialiseringen varierar också, från att vissa mål mer eller mindre formlöst har koncentrerats till en handläggare på åklagarmyndigheten till att tjänster har inrättats med särskild inriktning på en viss typ av brottslighet. Under de senaste åren har utvecklingen mycket snabbt gått mot en ökad specialisering genom särskilda tjänster.

Det finns skäl som talar både för och emot specialisering. De argument som kan anföras för specialisering generellt sett är bl.a. följande. Den som regelmässigt arbetar med en viss typ av mål blir bättre skickad att hantera dem. Lagstiftningen blir alltmer komplicerad på olika områden.

Åklagarna blir tvungna att skaffa sig kunskaper på nya verksamhetsfält, t.ex. skattelagstiftningen. Utbildning i att hantera juridiskt mycket komplicerade mål kan som regel bara ges till ett fåtal åklagare. Kontakterna med myndigheter som har tillsynsansvar över vissa samhällsområden ökar. Vissa måltyper kräver en särskild arbetsmetod hos åklagaren, t.ex. ett mycket omfattande engagemang i förundersökningen, vilket inte alltid kan förenas med uppehållandet av en vanlig åklagartjänst. Särskilda handläggningsrutiner kan ibland också motivera en specialisering.

De skäl som anförs mot specialisering är bl.a. att arbetsuppgifterna blir ensidiga. Kunskaper och kännedom om praxis på andra områden faller lätt i glömska. Blandade arbetsuppgifter ger en större stimulans. En förutsättning för att få en kunnig yrkeskår är en stor allsidighet hos åklagarna. Specialiseringen för som regel automatiskt med sig en motsvarande specialisering i domstolen och får därmed effekter utanför åklagarmyndigheten. Det kan vara svårt att byta arbetsuppgifter om åklagaren vill gå över till något annat. Åklagarmyndigheterna är, med några få undantag, för små för att ge underlag för specialisering.

Specialiseringen vid andra myndigheter som åklagarna har ett nära samarbete med varierar. Polisen har en betydligt mer långtgående specialisering än åklagarna. Specialiseringen på domstolarna har berörts i det föregående.

Från rena effektivitetsaspekter finns det, som har framgått av det föregående, åtskilligt som talar för specialisering. Skälen emot specialisering är emellertid också beaktansvärda. Enligt kommitténs mening måste man göra en avvägning av de skäl som talar för resp. emot. Den avvägningkan utfalla olika på skilda områden av åklagarverksamheten.

När det gäller de allra flesta typer av mål är en specialisering varken nödvändig eller önskvärd. Tvärtom bör man sträva efter allsidighet. De lokala åklagarmyndigheterna är, med undantag för storstadsdistrikten, i princip för små för att ge underlag för en specialisering mellan åklagarna. Som regel förekommer inte heller specialisering i någon större utsträckning på de lokala myndigheterna, om man bortser från bötesmålen. Kommittén anser att utvecklingen mot att de lokala åklagarmyndigheterna handlägger alla slags mål och kan fatta nära nog alla sorters beslut har lett till en effektivare och för den enskilde åklagaren mer stimulerande verksamhet. En ökad specialisering skulle leda i motsatt riktning. När kommittén i det följande ger exempel på måltyper som lämpar sig för specialisering tar resonemanget alltså bara sikte på storstadsdistrikten och deras verksamhet.

Även i storstadsdistrikten bör den grundläggande inriktningen vara en strävan efter allsidighet. Specialiseringen bör enligt kommittén mening begränsas till vissa måltyper. Mål som lämpar sig för specialisering är sådana som kräver särskilda rutiner för handläggningen på åklagarmyndigheten eller domstolen (t.ex. ungdomsmål, bötesmål och tryckfrihetsmål), mål som av sekretesskäl kräver särskild hantering (t.ex. brott mot rikets säkerhet) och vissa mål av speciell karaktär som kräver stora insatser

av åklagaren som förundersökningsledare (framför allt narkotikabrott och ekonomisk brottslighet). Det kan ifrågasättas om man, utöver vad som nu har sagts, behöver speciallottning i alla de typer av mål som i dag särbehandlas i storstadsdistrikten. Kommittén utgår från att de berörda åklagarmyndigheterna och tingsrätterna i samråd prövar den frågan.

Kommittén har hittills från mer allmänna utgångspunkter uppehållit sig vid behovet av specialisering. En annan viktig fråga är om man bör ha särskilda åklagartjänster för handläggning av en viss brottstyp. I dag finns två slag av sådana tjänster; tjänster som har särskild inriktning på ekonomisk brottslighet och tjänster som har särskild inriktning på narkotikabrott.

Samma skäl som talar för resp. emot specialisering allmänt sett kan anföras när det gäller specialtjänster. När det gäller specialåklagare bör man dock också beakta att tjänsterna förutsätter att man i princip kontinuerligt har en relativt stor frekvens av den brottstyp som specialinriktningen gäller.

Specialåklagare är något som har växt fram ur behovet att kunna hantera de två nyss nämnda brottstyperna på ett rationellt sätt. Kommittén anser att på dessa två områden är en så långt driven specialisering som de särskilda tjänsterna innebär motiverad, särskilt om man ser till de stora och komplicerade målen. Utan sådana tjänster skulle åklagarorganisationen ha påtagligt svårt att kunna hantera framför allt de mycket tidskrävande målen. Specialiseringen är inte heller så stelbent att åklagarna inte kan handlägga även allmänna mål till och från, om specialmålen minskar i antal.

Det finns däremot skäl att varna för att inrätta specialtjänster inom nya områden. Åklagarorganisationen är liten. Myndigheternas storlek ger, som tidigare har nämnts, inte underlag för specialisering annat än i undantagsfall. Antalet specialtjänster är redan förhållandevis stort. Det finns en påtaglig risk att en ändrad brottsutveckling kan leda till att arbetsbördan för specialåklagare förändras. Binder man resurserna i större utsträckning än vad som nu är fallet till särskilda arbetsuppgifter riskerar man att få ett alltför stelt system. Man bör också väga in de effekter för domstolarna som en långtgående specialisering inom åklagarväsendet får.

8.8 Andra synpunkter på effektivitet och flexibilitet

8.8.1 Handläggningen av vissa hovrättsmål

För några år sedan inleddes en försöksverksamhet med att låta åklagare på hovrättsorterna ta över enklare mål från andra distrikt för förhandling i hovrätten. Avsikten var att åklagare på hovrättsorten skulle ta över hovrättsförhandlingen i mål som inte krävde någon omfattande inläsning och där det inte heller av andra skäl, t.ex. för bedömningar av

bevisläget, var nödvändigt att den åklagare som hade handlagt målet i tingsrätten även hade hovrättsförhandlingen. Det förutsattes också att det var fråga om mål där förhandlingstiden skulle bli kort. Typexempel på mål som kunde vara lämpliga att lämna över var rattfyllerimål där bara påföljdsfrågan var uppe till bedömning i hovrätten. Motivet bakom försöksverksamheten var dels att minska kostnaderna för resor dels att använda personalresurserna på ett effektivare sätt eftersom avstånden till hovrätten i många fall är sådana att restiden blir betydande.

Behörighetsfrågan för åklagarna på hovrättsorterna löstes genom att riksåklagaren gav ett generellt förordnande för åklagarna på resp. åklagarmyndighet i hovrättsorterna att utföra talan i hovrättsmål från andra åklagardistrikt. Riksåklagaren överlämnade åt överåklagarna i de tre storstadsdistrikten och åt cheferna för dåvarande länsåklagarmyndigheterna i Jönköpings län, Västernorrlands och Jämtlands län resp. Västerbottens län (samt i fråga om hovrättsting i Luleå chefen för dåvarande länsåklagarmyndigheten i Norrbottens län) att besluta att det generella förordnandet skulle tillämpas på ett visst mål samt att utse en åklagare som handläggare.

Verksamheten med att lämna över vissa hovrättsmål har utfallit olika i skilda delar av landet. Riksåklagaren har vid flera tillfällen begärt in uppgifter om i vilken utsträckning som systemet har tillämpats.

Åklagarkommittén har i samband med studiebesök samt i den utsända enkäten tagit upp den här frågan. Det har vid förfrågningar visat sig att man på sina håll i relativt stor utsträckning har utnyttjat assistentåklagare eller andra åklagare på hovrättsorterna för att utföra talan i enklare hovrättsmål. I andra delar av landet har man bara undantagsvis utnyttjat sig av den här möjligheten. I storstadsdistrikten har bara ett fåtal mål tagits över för hovrättsförhandling.

Skälen till att systemet med att lämna över hovrättsmål inte har tillämpats i praktiken i den utsträckning som man hade kunnat förutsätta kan vara flera. I enkäten uppger åklagarmyndigheterna bl.a. att deras hovrättsmål i relativt stor utsträckning har handlagts vid hovrättsting på den egna orten eller på en ort i närheten, dvs inte på hovrättens kansliort. Målen har heller inte alltid varit av den karaktären att de har kunnat lämnas över. I flera fall påtalas emellertid att man har försökt lämna över mål för handläggning men misslyckats därför att åklagarmyndigheten på hovrättsorten inte har tagit emot målet under hänvisning till den egna arbetsbördan. Man har därför bedömt det som utsiktslöst att i fortsättningen lämna över mål.

Försöksverksamheten har till stor del skett under en tidsperiod då åklagarväsendet har haft en svår arbets- och personalsituation. Framför allt i storstadsdistrikten var situationen mycket besvärlig under några år. Enligt kommitténs mening kan detta ha varit en starkt bidragande orsak till att försöksverksamheten inte fick en ordentlig genomslagskraft. Arbetsförutsättningarna för framför allt storstadsdistrikten är numera väsentligt bättre.

Kommittén anser att överlämnande av hovrättsförhandlingar ger stora vinster. Det finns exempel på att enstaka hovrättsmål där förhandlingstiden är mindre än en timme har medfört att åklagaren varit tvungen att sätta av en hel dag för resan och förhandlingen. Man bör permanenta verksamheten med att låta åklagare på hovrättsorten ta över vissa förhandlingar. Genom information bör man kunna skapa bättre förutsättningar för att systemet fungerar i praktiken. Det gäller t.ex. att finna lämpliga rutiner. Kontakten med den åklagarmyndighet som eventuellt skall ta över målet bör lämpligen gå genom en enda åklagare. Det är lättare för den som ringer eller skriver från ett annat distrikt om det finns en bestämd person som han kan vända sig till. Det gäller även storstadsdistrikten, där med den nuvarande organisationen t.ex. kansliåklagaren kan vara ett lämpligt val. På så vis undviker man också att olika praxis utbildar sig i fråga om vilka mål som tas över. Kommittén, som anser att det finns goda förutsättningar för att få verksamheten att fungera, har beaktat det merarbete som kan uppkomma för åklagarmyndigheterna i hovrättsorterna vid bedömningen av behovet av ytterligare fasta tjänster.

8.8.2 Överlämnande av handläggningen i domstol i vissa andra fall

Som närmare utvecklas i avsnitt 9.8.3 stämmer indelningen i åklagardistrikt inte överens med indelningen i domkretsar i alla delar av landet. Den bristande överensstämmelsen är ibland ganska obetydlig. Det kan röra sig om en enstaka kommun. Det förhållandet att domkretsarna inte omfattar samma områden som åklagardistrikten får bl.a. till följd att vissa åklagarmyndigheter för talan vid flera tingsrätter. Processandet är då förenat med resor. Samma skäl som talar för att vissa hovrättsförhandlingar bör tas över av åklagare på domstolsorten kan tala för en motsvarande lösning i en del av de här berörda fallen.

Om en åklagarmyndighet bara för talan vid en tingsrätt i mål från en kommun och antalet mål från den kommunen är förhållandevis obetydligt kan man enligt kommitténs mening vinna i effektivitet med följande lösning. Man bör ge ett generellt förordnande för åklagarna vid åklagarmyndigheten på domstolsorten att ta över målen från den andra åklagarmyndigheten vid huvudförhandling. Man sparar åtskilligt i fråga om resor, spilltid etc för den åklagarmyndighet som inte behöver inställa sig vid huvudförhandlingen. Merarbetet för den mottagande myndigheten blir däremot inte särskilt stort om målen är få.

Kommittén kan illustrera det sagda med ett exempel. Skövde åklagardistrikt omfattar bl.a. Karlsborgs kommun. Talan i mål från Karlsborgs kommun förs vid Mariestads tingsrätt. Åklagarmyndigheten i Skövde har inga andra mål än de från Karlsborg som handläggs vid domstolen i Mariestad. Målen är så få att det inte ens finns någon fast sessionsdag för dem. Varje sessionstillfälle kräver i princip att åklagare från Skövde reser till Mariestad även om det bara är fråga om enstaka mål. Vid åklagarmyndigheten i Mariestad finns redan i dag ett generellt förordnande för åklagarna där att handlägga mål från Karlsborgs kommun i Mariestads tingsrätt. Det finns ytterligare exempel på generella förordnanden av den här typen.

De åklagardistrikt där kommittén anser förordnanden av den här typen skulle kunna vara av värde är följande. Oskarshamns åklagardistrikt i fråga om Hultsfreds kommun, Alingsås åklagardistrikt i fråga om Ale kommun, Mariestads åklagardistrikt i fråga om Karlsborgs kommun, Ludvika åklagardistrikt i fråga om Vansbro kommun, Köpings åklagardistrikt i fråga om Skinnskattebergs, Hallstahammars och Surahammars kommuner och Avesta åklagardistrikt i fråga om Säters kommun. I några fall finns, som tidigare har nämnts, redan sådana förordnanden. Kommittén utgår från att riksåklagaren även i fortsättningen skall utfärda generella förordnanden av det här slaget.

Ett alternativ till den här föreslagna lösningen skulle givetvis kunna vara att förändra gränserna för de aktuella åklagardistrikten så att indelningen i domsagor stämmer överens med indelningen i åklagardistrikt. Då skulle man emellertid i stället få den effekten att indelningen i polisdistrikt och åklagardistrikt inte harmonierar. Kommittén behandlar den frågan i avsnitt 9.8.3.

8.8.3 Möjligheterna att fördela om resurser inom storstadsområdena

Storstadsområdena i vid mening omfattar mer än det område som utgörs av själva storstadsdistrikten. Förorterna har byggts samman med storstäderna så att gränserna mellan dem är flytande. Brottsligheten rör sig ibland mellan olika delar av ett storstadsområde. Inte sällan förekommer det alternativa brottsfora och det kan t.o.m. ibland vara svårt att avgöra var huvudforum ligger. Särskilt den grova narkotikabrottsligheten visar ofta stor rörlighet inom ett område, t.ex. på så sätt att införseln till landet sker på ett ställe, avtal om försäljning görs upp på ett annat och försäljningen sker på ett tredje. Flera åklagarmyndigheter kan på så vis vara behöriga att handlägga samma mål. Motsvarande kan gälla för vissa typer av ekonomisk brottslighet. Affärsverksamheten som grundar misstanken om brott kan bedrivas på flera olika platser inom ett relativt begränsat geografiskt område. Även den mer vardagsbetonade brottsligheten, t.ex. biltillgrepp, ger också upphov till gränsproblem.

I vardagliga mål kan de påtalade problemen som regel lätt lösas med stöd av bestämmelsen i 39 § åklagarinstruktionen om samrådsskyldighet för den åklagare som finner att ett mål även kan handläggas vid en annan åklagarmyndighet.

Problemen består emellertid inte bara i att flera myndigheter kan vara behöriga. I mer komplicerade mål, framför allt sådana där åklagaren under en lång tid har varit engagerad i förundersökningens spaningsskede, händer det inte sällan att det så småningom visar sig att åklagaren saknar forum för målet, helt eller delvis. I storstadsområdena är det problemet särskilt påtagligt. Med nuvarande bestämmelser om behörighet för åklagare innebär det att målet i princip skall lämnas över till en annan åklagarmyndighet. Ett alternativ till detta är att riksåklagaren utfärdar förordnande för åklagaren att fortsätta handläggningen av målet. Som regel är det sistnämnda det mest rationella. Den regionala behörigheten

ger numera överåklagaren i en region möjlighet att ge sådant förordnande för en åklagare inom sitt verksamhetsområde. Någon motsvarande möjlighet att förordna åklagare över gränserna för storstadsdistrikt resp. kringliggande åklagarregion finns inte. Ett steg i den riktningen togs genom att riksåklagaren gav chefen för dåvarande länsåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län rätt att i vissa fall uppdra åt en åklagare inom regionen att handlägga mål med forum i Stockholms tingsrätt. Någon motsvarande rätt att uppdra åt åklagare i Stockholm att handlägga mål inom regionen gavs dock inte.

Storstadsdistrikten och de kringliggande regionerna måste ha ett nära samarbete för att kunna fungera rationellt och för att man skall undvika dubbelarbete, inte minst i stora och komplicerade mål. Mot bakgrund av det samarbete som krävs ser kommittén det som naturligt att cheferna för storstadsdistrikten resp. för regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö ges rätt att i samråd besluta om att en åklagare skall handlägga mål inom den andra myndighetens verksamhetsområde och att utfärda förordnanden för detta ändamål. Enligt kommitténs mening innebär det att man bygger vidare på tanken med regional behörighet för åklagare. Det framstår också som onödigt att belasta riksåklagaren med dessa ärenden om överåklagarna är överens om hur behörighetsfrågorna skall lösas.

Förordnanderätten bör enligt kommitténs mening konstrueras så att överåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt får förordna åklagare i distriktet att handlägga mål inom Stockholmsregionen. Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm ges på motsvarande sätt rätt att förordna åklagare inom regionen att handlägga mål som har forum i Stockholms tingsrätt. Motsvarande bör gälla för de två övriga storstadsområdena. En överåklagare bör givetvis inte kunna förordna en åklagare att handlägga ett mål inom en annan överåklagares verksamhetsområde mot den senares önskan. Som kommittén redan har varit inne på bör det alltså vara en förutsättning att de båda överåklagarna är ense.

Genom en sådan förordnanderätt som har skisserats öppnar man dessutom en möjlighet för överåklagarna att själva klara av behov av tillfälliga förstärkningar utifrån. Från tid till annan krävs, som kommittén har berört i avsnitt 8.5.1.4, förstärkningstjänstgöring som sträcker sig utanför den egna regionen eller distriktet. Närheten, kommunikationerna etc inom storstadsområdena leder som regel till att tillfällig förstärkning hämtas från den kringliggande regionen till storstadsdistrikten och vice versa. Sådana förstärkningrörelser ter sig naturliga och medför sällan några större olägenheter för den enskilde åklagaren. Enligt kommitténs mening är det inte nödvändigt att riksåklagaren beslutar om tillfällig förstärkning av det här slaget. Överåklagarnas förordnanderätt bör därför även omfatta tillfällig tjänstgöring för förstärkningsändamål. Sett från utbildningssynpunkt är en ökad rörlighet inom storstadsområdena också positiv. Det bör framhållas att förslaget inte innebär några inskränkningar när det gäller riksåklagarens möjligheter att omfördela personal. Det skall i stället ses som ett sätt att förenkla förfarandet när överåklagarna i ett storstadsområde är överens om att man tillfälligt

kan fördela om resurserna. Kan överåklagarna inte enas får frågan liksom nu lösas av riksåklagaren.

9 FRÅGOR SOM RÖR INDELNINGEN I ÅKLAGARDISTRIKT

Kommittén har i tidigare avsnitt redovisat vilka administrativa arbetsuppgifter som bör ligga på lokal nivå inom åklagarväsendet. Vidare har kommittén behandlat frågor som rör den tekniska utrustningen och lämnat olika förslag med syfte att få en ökad effektivitet och flexibilitet. Däremot har frågor som hör samman med storleken på de lokala åklagarmyndigheterna inte tagits upp. När man ser över den lokala åklagarorganisationen är det ofrånkomligt att man även kommer in på frågor som har samband med indelningen i åklagardistrikt. Direktiven för kommitténs arbete är relativt vaga på den här punkten. Kommittén skall enligt direktiven behandla och lägga fram förslag till en organisation i stort som i större utsträckning än vad som är fallet i dag kan bidra till en effektivare användning av resurserna inom åklagarväsendet mot bakgrund av växande krav på verksamheten.

För att få en utgångspunkt för övervägandena i denna del redovisas i det följande vissa uppgifter om utvecklingen inom åklagarverksamheten och om utvecklingen när det gäller distriktsindelningen.

9.1 Åklagarverksamheten - arbetsuppgifterna

I avsnitt 3 har kommittén redovisat vilka arbetsuppgifter som i dag ligger på en lokal åklagarmyndighet. Som har framgått där handläggs praktiskt taget alla typer av mål lokalt. Det är bara några få typer av mål och vissa speciella åklagaruppgifter som är förbehållna högre åklagare. Mål som är särskilt krävande ur bl.a. arbetssynpunkt handläggs också på regional nivå. Den avvägning som har skett när det gäller arbetsfördelningen mellan lokal och regional nivå är enligt kommitténs mening bra.

9.2 Åklagarverksamheten - arbetsutvecklingen

9.2.1 Allmänt

Åklagarverksamheten har under de drygt tjugo år som har förflutit sedan förstatligandet genomgått en rad genomgripande förändringar. Kommittén nöjer sig här med att nämna några av de viktigaste. Kommittén vill i det här sammanhanget också hänvisa till att åklagarutredningen i sitt betänkande år 1982 redovisat ingående resonemang om åklagarväsendets arbetssituation. Dessa resonemang har i stora delar alltjämt giltighet.

Ett nytt system för att utfärda *strafföreläggande* infördes under 1960-talets senare del genom att hanteringen delvis lades över på ADB. Systemet har redovisats i detalj i avsnitt 5. En följd blev att åklagarnas arbete förenklades genom att s.k. mallkataloger för utformning av gärningsbeskrivningar sammanställdes. Samtidigt ökade emellertid kraven på kanslipersonalen. Den tekniska hanteringen ställer stora krav på bl.a. noggrannhet i utskriftsarbetet och vid kodning av ADB-uppgifter etc.

Möjligheterna att ersätta åtal med strafföreläggande har genom författningsändringar successivt vidgats kraftigt. Den senaste ändringen kom för bara något år sedan. Strafföreläggande kan utfärdas på upp till 100 dagsböter, vilket skall jämföras med att bötesmaximum är 120 dagsböter vid enstaka brott och 180 dagsböter vid sammanträffande av brott. Vidare har åklagare numera möjlighet att i strafföreläggande ålägga ersättningsskyldighet för bl.a. blodprovskostnad. En förskjutning i arbetsbördan från domstolarna till åklagarväsendet har utan tvekan ägt rum genom de vidgade möjligheterna att utfärda strafföreläggande. Det förenklade förfarandet innebär i sig också vissa lättnader för åklagaren. Han behöver inte inställa sig till domstolsförhandling i samma utsträckning som tidigare i de fall man kan ersätta stämning med strafföreläggande.

Antalet utfärdade strafföreläggande utgör en betydande del av det totala antalet lagföringar i dag. Under år 1985 utfärdades 86 000 strafföreläggande. Av dessa beräknas ca 85 procent bli godkända. Nära 20 000 av det totala antalet utfärdade strafföreläggande avsåg brott med fängelse i straffskalan. Detta skall jämföras med att uppskattningsvis 67 000 lagföringar (fällande domar) förekom i tingsrätterna under år 1985. Nära nog samtliga strafföreläggande utfärdas på de lokala åklagarmyndigheterna. Bara undantagsvis förekommer det att en regional myndighet utfärdar ett strafföreläggande.

I det här sammanhanget bör också *ordningsbotssystemet* nämnas. I avsnitt 6.5.3 har kommittén beskrivit vilka regler som gäller för utfärdande av ordningsbot. Systemet används framför allt vid brott mot trafiklagstiftningen, t.ex. hastighetsöverträdelser. Det har under senare år varit en strävan att öka utrymmet för ordningsbot bl.a. genom att byta ut dagsböter mot penningböter vid vissa brott. Under år 1985 utfärdades drygt 172 000 förelägganden om ordningsbot. Effekten för åklagarväsendet är att åklagarna avlastas de allra mest bagatellartade brotten, vilka uteslutande handläggs på lokal nivå. Antalet förelägganden om ordningsbot har emellertid minskat ganska kraftigt under de allra senaste åren.

Under framför allt mitten av 1970-talet skedde en *avkriminalisering* eller depenalisering av vissa frekventa brott. Det innebar betydande avlastningar för åklagarmyndigheterna framför allt när fylleriet avkriminaliserades vid utgången av år 1976 och ändrade regler om parkeringsanmärkningar infördes år 1977. Även i det fallet var det i huvudsak de lokala myndigheterna som berördes av förändringen.

Utvecklingen med att ta bort straffansvar eller att ersätta det med avgifter har i viss mån fortsatt. Regeringen gav häromåret riksåklagaren i uppdrag att föreslå ytterligare avkriminaliseringar. I mars 1984 överlämnade riksåklagaren en promemoria med förslag till avkriminaliseringar inom trafikområdet. Riksåklagaren redovisade en slutrapport över sitt arbete i oktober 1984. Förslagen övervägs nu inom regeringskansliet.

Reglerna om *åtalsunderlåtelse* har också undergått kraftiga förändringar. Förutsättningarna för att meddela åtalsunderlåtelse har successivt utökats. Den senaste, och mest genomgripande, förändringen trädde i kraft den

1 april 1985. Även om principen med en absolut åtalsplikt alltjämt gäller ger de nuvarande reglerna vida ramar för åklagare att besluta att underlåta lagföring.

Totalt förekom ca 21 000 beslut om åtalsunderlåtelse år 1984. Nära nog samtliga beslut fattas på lokal nivå inom åklagarväsendet.

År 1981 infördes särskilda regler om *förundersökningsbegränsning*. Avsikten med dessa regler var att man skulle kunna hushålla bättre med rättsväsendets begränsade resurser. Åklagare kan bl.a. besluta att begränsa en förundersökning eller besluta att inte inleda en förundersökning om man kan förutse att en åtalsunderlåtelse skulle kunna följa. De nya reglerna har fått en avsevärd praktisk betydelse. Åklagarna kan numera i betydligt större utsträckning än tidigare underlåta att göra en utredning i de fall det redan från början är utsiktslöst att satsa resurser på ett mål. Den största effekten har emellertid förundersökningsbegränsningarna när det gäller polisens arbete.

Polisen kan meddela *rapporteftergift* vid bagatellförseelser om man kan anta att det är tillräckligt med en tillsägelse och förseelsen med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet kan vara ursäktlig. Även utrymmet för rapporteftergift har vidgats nyligen.

På *processrättens område* har också skett vissa andra förändringar som har påverkat åklagarmyndigheterna. Bl.a. har de ändrade reglerna om mål som kan handläggas i den tilltalades utevaro inneburit vissa lättnader för åklagarmyndigheterna genom att målen har kunnat handläggas snabbare. Ändrade regler om delgivning kan antas verka i samma riktning. Även när det gäller tvångsmedlen har vissa lagändringar skett som förenklar förfarandet.

Åtskilliga av de författningsändringar som kommittén har pekat på i det föregående har verkat i den riktningen att de enklare målen har försvunnit. De mål som åklagarmyndigheterna i dag har att handlägga är därför genomgående mer komplicerade och tidskrävande.

Inte bara en ändrad lagstiftning har förändrat strukturen på arbetet på en lokal åklagarmyndighet under de år som har gått sedan förstatligandet. När det gäller *brottsutvecklingen* har åklagarutredningen i sin promemoria gjort en fyllig redovisning för tiden från förstatligandet fram till år 1981. I den delen hänvisas till åklagarutredningens material (avsnitt 4). För tiden därefter kan man emellertid konstatera att utvecklingen i flera avseenden har blivit en annan än den åklagarutredningen ningen förespådde. Åklagarutredningen beräknade att arbetsbelastningen skulle vara omkring 20 procent högre år 1986 än år 1980. Ökningen kommer knappast att bli så stor. Det är sannolikt att den stannar mellan 10 och 15 procent. I avsnitt 9.2.2 redovisar kommittén statistiska uppgifter om arbetsutvecklingen under de senaste åren.

Även *brottsstrukturen* har förändrats. Kommittén vill t.ex. erinra om att såväl EKO-brottslighet som narkotikabrottslighet var i stort sett okända

fenomen utanför storstäderna vid tiden för förstatligandet. Båda typerna av brottslighet förekommer nu i de flesta delar av landet även om frekvensen av sådana brott som regel är låg på många håll i landet.

Generellt sett har vidare en utveckling ägt rum mot en allt grövre och en alltmer svårutredd brottslighet. Nya brottsarter, t.ex. miljöbrott och datorrelaterade brott, har tillkommit. Brottsligheten tenderar att bli mera sofistikerad i vissa hänseenden. Bl.a. har i olika sammanhang pekats på att brottslingarna använder sig av professionella rådgivare. Även det förhållandet att misstänkta numera i betydligt mindre utsträckning frivilligt lämnar uppgifter under en förundersökning påverkar arbetssituationen.

9.2.2 Arbetsutvecklingen - statistiska uppgifter

Kommittén har framför allt koncentrerat sig på två frågor när det gäller arbetsutvecklingen. Den ena är hur den allmänna utvecklingen har varit och den andra är om målen har ändrat karaktär och hur det i så fall påverkar arbetsbelastningen.

Ett genomgående drag när man ser på utvecklingen under de senaste åren är att arbetsbelastningen på åklagarmyndigheterna ökade drastiskt under åren 1979 till 1982. Inte bara de anmälda brotten ökade under den tidsperioden utan även brottsuppklaringen, antalet frihetsberövanden, fängelsedomarna och det totala antalet lagföringar. En period med en viss nedgång har följt därefter men den totala nivån har förblivit hög.

Utvecklingen under tidsperioden 1981 till 1985 är i huvudsak följande (vissa statistiska uppgifter finns bara redovisade t.o.m. år 1984).

Antalet anmälda brott ökade således mycket kraftigt under de första åren av 1980-talet (se tabell 1). Under 1983 skedde en viss minskning, varefter en ökning ånyo skedde under år 1984 och 1985. Den anmälda brottsligheten ligger alltjämt på en totalt sett mycket hög nivå. År 1985 var antalet anmälda brott enligt den preliminära statistiken åtta procent högre än år 1981. Även antalet uppklarade brott ökade väsentligt under början av 1980-talet, för att nå den högsta nivån hittills år 1982. En viss minskning har därefter skett. För åklagarväsendet innebar det att antalet inkomna mål var mycket högt år 1981 och 1982 och har minskat något därefter. Trots den minskning som har skett ligger arbetsbelastningen mycket högt. Antalet införda mål vid åklagarmyndigheterna framgår av figur 1.

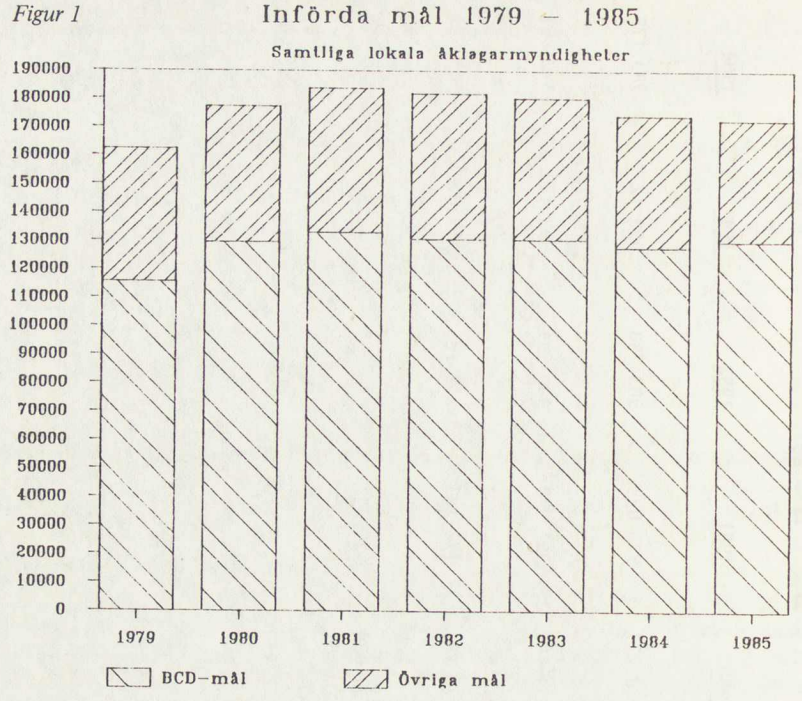
Under de år som den största målökningen skedde hos åklagarna ökade alla brottstyper, alltså även bötesbrotten, i antal. Den minskning i införda mål som nämndes nyss hänför sig till stor del till bötesbrotten. Av målen vid åklagarmyndigheterna låg brottsbalksbrotten, utom militärbrotten, fem procent högre år 1985 än år 1981. Däremot minskade de specialstraffrättsliga brotten med fängelse i straffskalan 16 procent i förhållande till år 1981. I den gruppen ingår bl.a. brott mot narkotikastrafflagen och trafikbrottslagen. Just dessa måltyper har minskat kraftigt. Övriga måltyper, bl.a. bötesbrotten, låg mellan 14 och 20 procent lägre

Vissa uppgifter om brottsutvecklingen m.m.

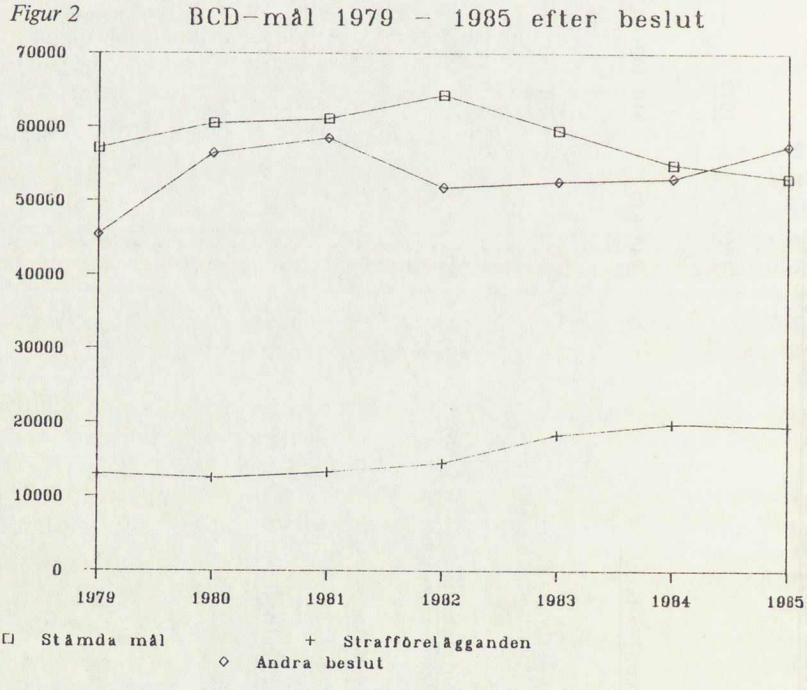
Tabell 1

	1965	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Anmälda brott	448 619	816 108	928 277	935 825	983 758	959 127	983 175
Uppklarade brott		268 753	354 680	361 978	400 591	383 443	372 861
Antalet misstänkta (enbart lokala åklagarmyndigheter)		146 426	172 784	178 123	172 105	169 849	163 997
Anhållanden	16 671	23 955	27 630	29 271	30 360	28 747	26 378
Häktningsframställningar	7 380	7 838	9 410	9 920	9 914	9 526	8 855

Figur 1



Figur 2



Med BCD-mål avses brottsbalksbrott och specialstraffrättsliga brott med fängelse i straffskalan.

år 1985 än år 1981. Strukturen på de mål som kommer in till åklagarmyndigheterna har alltså förändrats.

En intressant fråga är i vilken utsträckning målen når domstol. Fördelningen mellan olika typer av beslut illustreras av figurerna 2 och 3.

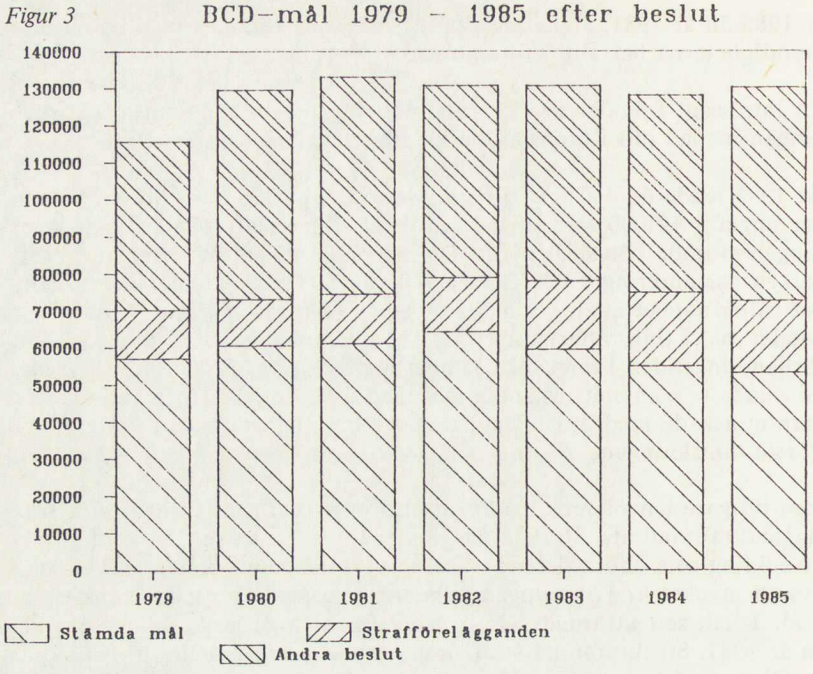
År 1985 ledde 68 000 mål till åtal, varav ca 14 000 var bötesmål. Detta var ungefär 12 000 färre mål än år 1981. Den relativt sett största minskningen svarade bötesmålen för. De instämda målen om brott mot brottsbalken var omkring 1 000 fler år 1985 än år 1981. Utvecklingen när det gäller antalet avgjorda mål i tingsrätt framgår av figur 4. Även om antalet mål i tingsrätterna har minskat under senare år så minskar inte förhandlingstiden i domstol i samma utsträckning. Från 1983 till 1984 minskade t.ex antalet instämda mål med 6 000 medan förhandlingstiden bara minskade med 2 600 timmar. De allra enklaste målen svarar för den största minskningen.

Som tidigare har nämnts har förutsättningarna för att utfärda strafföreläggande förändrats. Strafföreläggandena har i stort sett beskrivit samma utveckling som andra delar av åklagarverksamheten under 1980-talet, dvs en mycket kraftig uppgång under några år följs av en lugnare period. Totalt sett utfärdades 15 procent färre strafföreläggande år 1985 än år 1981. Strukturen på strafföreläggandena har emellertid förändrats kraftigt. Andelen strafföreläggande för brott med bara böter i straffskalan minskade med 25 procent under perioden 1981 till 1985. Under samma tidsperiod ökade strafföreläggandena för brott med fängelse i straffskalan med 46 procent (se figur 5). Av den ökningen låg ungefär hälften på brott mot trafikbrottslagen och resten i huvudsak på brottsbalksbrott. Betydligt fler mål av kvalitet slutar alltså numera med ett strafföreläggande. Förändringen i fråga om strafföreläggande kan till en del förklara att antalet mål i tingsrätt har minskat under de senaste åren.

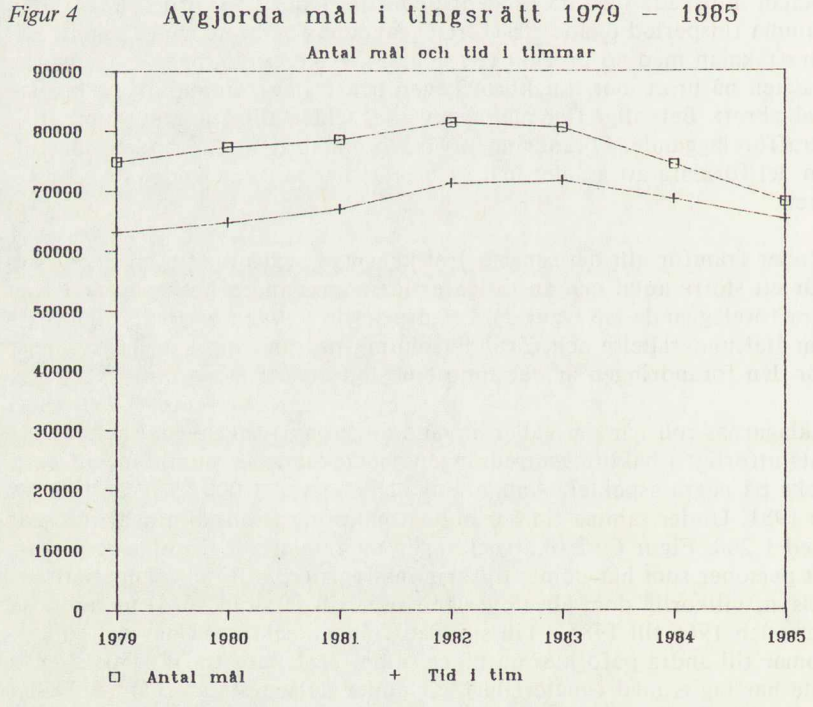
Under framför allt det senaste året kan man också notera en utveckling där ett större antal mål än tidigare slutar med andra beslut än åtal eller strafföreläggande (se figur 2). I vad mån de nyligen ändrade reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning kan ha betydelse för den förändringen är det ännu omöjligt att uttala sig om.

Åklagarnas roll när det gäller användningen av tvångsmedel har redovisats utförligt i häktningsutredningens betänkande. Kommittén vill bara peka på några aspekter. Antalet anhållanden var 4 000 färre år 1985 än år 1981. Under samma tid har antalet häktningsframställningar minskat med 1 200. Figur 6 visar utvecklingen av antalet anhållanden resp. antalet personer som har dömts till kriminalregisterpåföljder (fängelse, skyddstillsyn, villkorlig dom eller överlämnande till särskild vård) under tidsperioden 1965 till 1985. Till skillnad från utvecklingen när det gäller domar till andra påföljder än böter (utom brott mot trafikbrottslagen som inte har tagits med i materialet) har under de senaste åren antalet anhållanden sjunkit kraftigt. Än mera anmärkningsvärt är förhållandet mellan häktningsframställningar och fängelsedomar (utom domar för brott mot

Figur 3

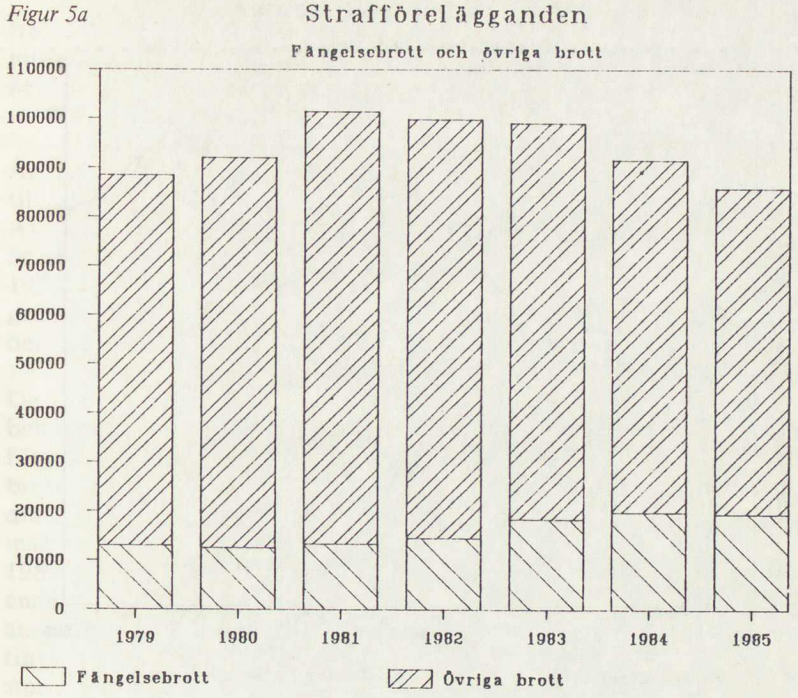


Figur 4

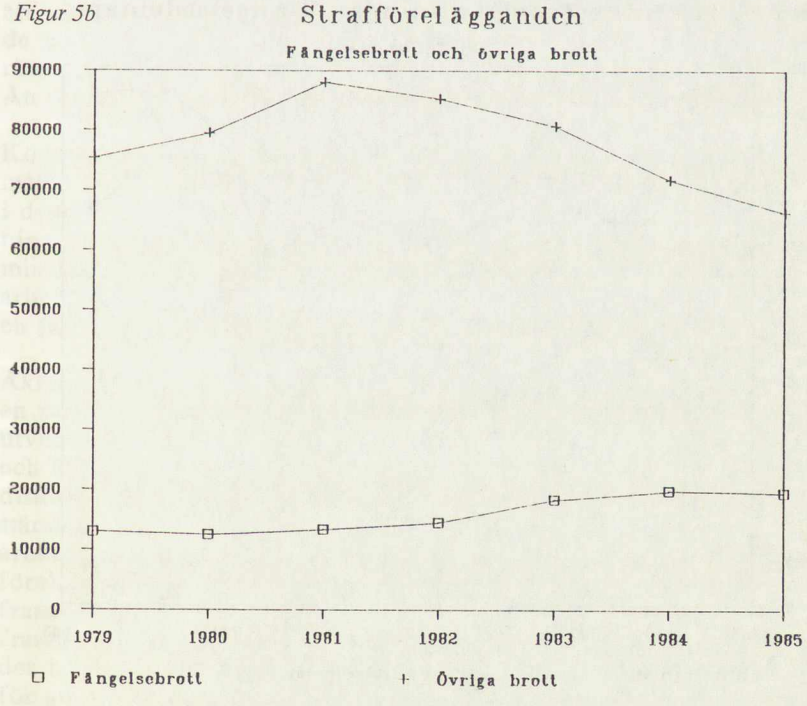


Med BCD-mål avses brottsbalksbrott och specialstraffrättsliga brott med fängelse i straffskalan.

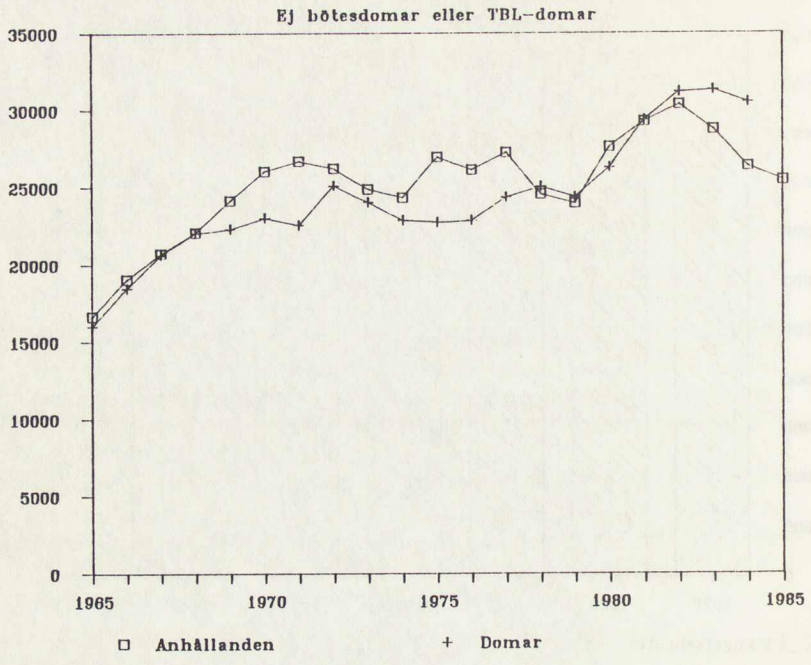
Figur 5a



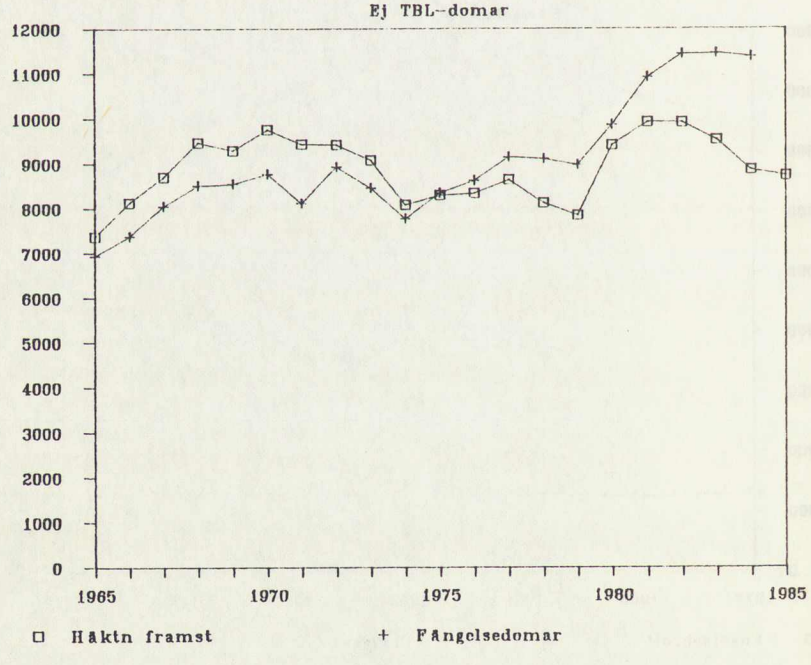
Figur 5b



Figur 6 Anhållanden och domar



Figur7 Häktningsframställningar, fängelsedomar



Med TBL avses trafikbrottslagen.

trafikbrottslagen). Kurvan för antalet häktningsframställningar har från mitten av 1970-talet i stort sett följt kurvan för fängelsedomar. Under perioden 1982 till 1985 minskade emellertid häktningsframställningarna medan fängelsedomarna låg kvar på en hög nivå (figur 7).

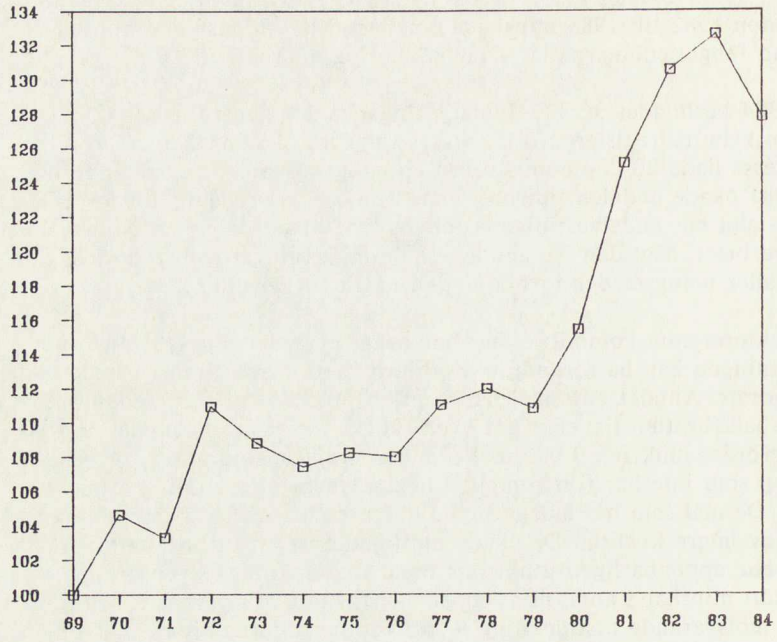
År 1984 beslutades 36 300 domar i tingsrätt där den tilltalade dömdes till en kriminalregisterpåföljd, vilket var fyra procent fler än år 1981. Av dessa hade 20 700 dömts minst en gång tidigare. I förhållande till år 1981 ökade andelen tidigare dömda med elva procent. Under hela 1980-talet har andelen tidigare dömda ökat bland dem som döms för grövre brott. Mot den bakgunden är de minskningar som redovisas när det gäller tvångsmedelsanvändningen något förvånande.

De faktorer som kommittén här har pekat på tyder alltså på att arbetsbelastningen kan ha förändrats kvalitativt sett. Strukturen på målen har förändrats. Antalet bötesmål har minskat mycket kraftigt medan däremot brottsbalksbrotten ligger något över 1981 års nivå, trots att det år 1981 diarieförde omkring 9 000 mål som rörde bostadsbidragsbedrägeri, en måltyp som inte har förekommit i någon större utsträckning efter år 1982. De mål som når åklagarmyndigheterna är således numera genomgående av högre kvalitet. De ökade möjligheterna att utfärda strafföreläggande har uppenbarligen utnyttjats i stor utsträckning. Även om målen i tingsrätt minskar i antal minskar emellertid inte åklagarnas arbete i domstol i motsvarande utsträckning - förhandlingstiderna sjunker nämligen inte i samma takt som målantalet. Även det hör förmodligen samman med att andelen bötesmål har minskat mycket kraftigt procentuellt sett bland de mål vari åtal väcks samt med den stora minskningen av specialstraffrättsliga brott. Antalet fängelsedomar fortsätter att ligga på en hög nivå. Återfallsförbrytarna blir allt fler bland de som döms för grövre brott.

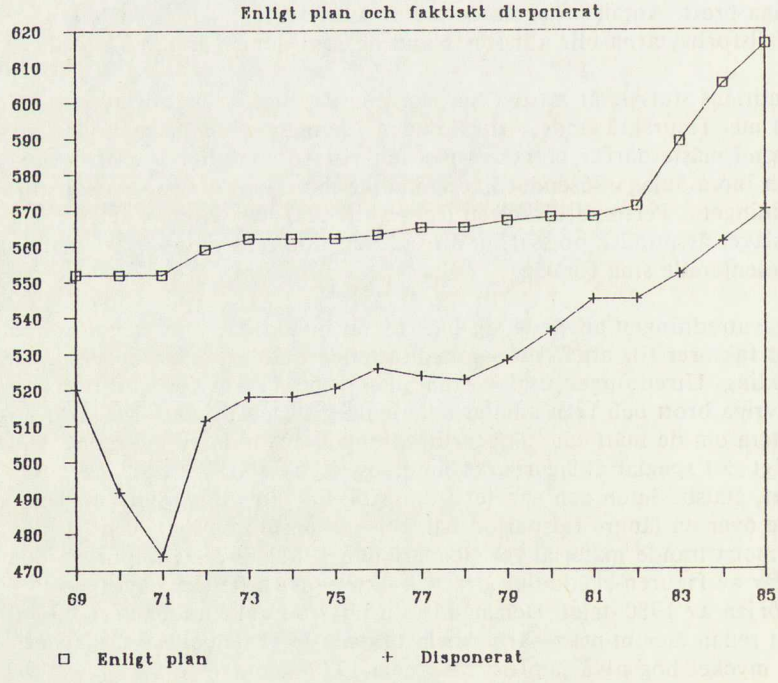
Kommitténs slutsats är att det har skett en kvalitativ förändring som gör målen mer resurskrävande. Minskningen i antalet inkomna mål och mål i domstol måste därför betraktas med en viss försiktighet. Arbetsbelastningen inom åklagarväsendet har sannolikt inte sjunkit i proportion till minskningen. Personaltillskotten (se avsnitt 9.4) har däremot lett till att arbetsläget är mindre pressat nu än vid den tidpunkt då åklagarutredningen presenterade sina förslag.

Åklagarutredningen använde sig bl.a. av en metod där man vägde samman en rad faktorer för att få ett sammanfattande mått på arbetsbelastningens utveckling. Utredningen utgick från antalet misstänkta för fängelsebrott och övriga brott och från antalet kriminalregisterpåföljder. Man kan diskutera om de mått som åklagarutredningen använde sig av på ett fullständigt sätt speglar åklagarverksamhetens olika delar; förundersökningsarbetet, åtalsbesluten och arbetet i domstol. För att kunna göra en jämförelse över en längre tidsperiod har åklagarkommittén emellertid tagit fram motsvarande material för tidsperioden 1981 till 1985 (figur 8). Som framgår av figuren skedde en drastisk ökning av arbetsbelastningen der början av 1980-talet. Den nådde sin högsta punkt under år 1983 för att sedan åter minska. Arbetsbelastningen ligger emellertid alltjämt på en mycket hög nivå jämfört med hela 1970-talet.

Figur 8 Arbetsbelastningens utveckling



Figur 9 Personalutvecklingen



9.3 Administrationen

De lokala åklagarmyndigheternas nuvarande uppgifter när det gäller administrationen redovisas i avsnitten 3 och 4. Kommitténs förslag i avsnitt 4 innebär radikala förändringar i beslutsstrukturen. Förändringarna berör alla nivåer inom åklagarväsendet.

Den centrala myndighetens roll förändras. Rutinbetonade beslut läggs ner på en lägre nivå. Centralmyndighetens insatser ökas kraftigt i fråga om information och rådgivning. Det regionala och lokala inflytandet över utbildningen förstärks. I valet mellan att låta vissa uppgifter som rör ekonomiadministrationen och som nu ligger regionalt ligga kvar på regionåklagarmyndigheterna eller att lägga uppgifterna centralt förordar kommittén den senare lösningen. Inrapporteringen till de centrala statliga personaladministrativa systemen skall alltjämt ligga centralt. Kommittén uttalar sig också för enklare rutiner, färre och bättre blanketter samt rapporteringsrutiner som bygger på en direkt rapportering från den beslutande nivån, dvs. lokalt, till centralmyndigheten.

När det gäller den regionala nivån, utom storstadsdistrikten, medför kommitténs förslag att man nu tar det sista steget i den utveckling som innebär att regionåklagarmyndigheterna främst skall ägna sig åt åklagaruppgifter. Den del av regionåklagarmyndigheternas verksamhet som avser administration för de lokala myndigheternas räkning läggs i största möjliga utsträckning lokalt. Det gäller t.ex. ledighetsbeslut, sjukrapportering, lönerapportering och vissa anställningsfrågor. Även i fortsättningen förutsätts de regionala myndigheterna svara för viss övergripande planering för hela regionen och för omfördelning av personalresurser mellan distrikten. När det gäller regionåklagarmyndigheternas egen administration föreslås bl.a. att vissa rutinbetonade beslut läggs ner från riksåklagaren och att regionåklagarmyndigheterna skall få en större ekonomisk frihet.

För storstadsdistrikten innebär kommitténs förslag en väsentligt större frihet när det gäller ekonomin. Dessa distrikt föreslås få en ekonomisk ram för hela sin verksamhet. I övrigt berörs storstadsdistrikten bara marginellt av förslagen.

Övriga lokala åklagarmyndigheter får genom förslagen ett väsentligt vidgat utrymme att besluta i frågor som rör den egna myndigheten. Det gäller bl.a. beslut om arbetsordning och om ledighet i de fall vikarie inte krävs från annan myndighet. De personaladministrativa rapporteringsrutiner som nu är knutna till regional nivå läggs lokalt. Rapporteringsrutinerna förenklas genom att en lokal myndighet rapporterar direkt till central nivå utan att gå via den regionala myndigheten. De lokala myndigheterna ges också enligt förslaget en ökad ekonomisk frihet. De föreslås få disponera över sina expensmedel och över lönemedel för kanslipersonalen. Däremot läggs inte de ekonomiadministrativa rutinerna med kontering m.m. ner på lokal nivå. Kommittén uttalar sig emellertid för en försöksverksamhet som på sikt bör leda till att man lägger ner även sådana uppgifter lokalt.

Även om kommitténs förslag på ett radikalt sätt förändrar beslutsstrukturen innebär förslagen däremot inte att särskilt många nya arbetsuppgifter tillkommer på lokal nivå. Handläggningen av de ärenden i vilka beslutsfunktionerna läggs ner sker redan i dag till stor del lokalt.

9.4 Utvecklingen på personalsidan

Åklagarutredningen har i sitt betänkande redovisat personalutvecklingen från förstatligandet fram till den 1 juli 1981 (avsnitt 2.3). Kommittén nöjer sig här med att redovisa utvecklingen för tiden därefter.

Den 1 juli 1981 fanns det inom åklagarväsendet 428 fasta åklagartjänster, 140 tjänster för assistentåklagare och 35 tjänster för åklagaraspiranter, tillhopa 603 åklagartjänster. Antalet administrativa tjänster uppgick samtidigt till 528.

Sedan år 1981 har antalet tjänster inom åklagarväsendet ökat kraftigt. Det gäller i första hand åklagartjänsterna. Bl.a. har tillkommit 30 åklagartjänster avsedda i första hand för bekämpning av ekonomisk brottslighet, 13 tjänster för bekämpning av narkotikabrottsligheten och fem tjänster för att förstärka insatserna mot våldsbrottsligheten. Vidare har 15 fasta åklagartjänster inrättats genom omvandling av tjänster för assistentåklagare. Tio administrativa tjänster har också tillkommit. Huvuddelen av dessa utgörs av tjänster för revisorer.

Av de nya tjänster som har tillförts åklagarväsendet sedan den 1 juli 1981 har 29 åklagartjänster tillförts storstadsdistrikten, 21 de regionala myndigheterna och 13 övriga åklagardistrikt. Även de administrativa tjänsterna har främst tillförts storstadsdistrikten (fem tjänster) och de regionala myndigheterna (tre tjänster) medan övriga distrikt bara har fått två sådana tjänster.

När den nya regionala omorganisationen genomfördes den 1 juli 1985 fanns det 491 fasta åklagartjänster, 125 tjänster för assistentåklagare till förfogande och 35 tjänster för åklagaraspiranter/assistentåklagare till förfogande. För övrig personal fanns 526 tjänster.

Förklaringen till att antalet administrativa tjänster har minskat totalt sett är de förändringar som skedde i och med den regionala omorganisationen.

När det gäller utvecklingen på personalsidan bör man också ha i minnet att en rad lagar och avtal som reglerar olika typer av ledighet, t.ex. ledighet för semester, fackligt uppdrag, i samband med barnsbörd eller för vård av barn, har förändrats under de senaste åren. Utrymmet för ledigheter av det slaget har ökat. Inom åklagarväsendet liksom inom andra sektorer av den statliga verksamheten leder det till ett större ledighetsuttag. Det kraftiga tillskott av personal som åklagarväsendet har fått under de senaste åren urholkas delvis av det ökade antalet ledigheter. En typ av ledighet som är speciell för åklagarväsendet är kompensationsledighet för beredskap utanför arbetstiden (jfr avsnitt 7). Enbart sådan ledighet

motsvarar i dag enligt uppgift drygt 20 årsarbetskrafter bland åklagarna.

Inom åklagarväsendet har man under lång tid fört statistik över antalet disponerade åklagare i förhållande till antalet fasta tjänster. Utvecklingen under de senaste åren framgår av figur 9.

9.5 Bakgrunden till den nuvarande distriktsindelningen

9.5.1 Tiden före förstatligandet

Före förstatligandet fanns det bara en självständig åklagarorganisation i vissa större städer. Åklagarverksamheten hade i övrigt sin bas i landsfiskalsorganisationen. En landsfiskal förenade som regel uppgifterna som polischef, åklagare och utmätningsman. I större landsfiskalsdistrikt med flera landsfiskaler förekom det ofta en funktionell uppdelning så att en av landsfiskalerna skötte åklagaruppgiften. Före förstatligandet uppgick antalet åklagardistrikt till drygt 380. Åtskilliga distrikt bestod av enmansmyndigheter.

9.5.2 Förstatligandet

I prop. 1962:148 redogjorde departementschefen för vilka grundläggande principer som borde gälla för hur åklagarväsendet skulle organiseras. De utgångspunkter som angavs där var följande.

Sambandet mellan polis-, åklagar- och domstolsverksamhet innebar att det inte var realistiskt att utforma organisationen av var och en av verksamhetsgrenarna på det sätt som med hänsyn enbart till den verksamheten framstod som mest ändamålsenligt. Vid införandet av en särskild åklagarorganisation måste man beakta att åklagarverksamheten i många hänseenden är beroende av polisverksamheten. Departementschefen ansåg att åklagarens roll som förundersökningsledare krävde att kontinuerlig personlig kontakt i möjligaste mån upprätthålls mellan åklagaren och utredningsmännen inom polisen. Skulle detta syfte kunna tillgodoses borde en åklagare finnas stationerad i anslutning till polisens huvudstyrka på centralorten i varje polisdistrikt. Åklagardistrikt som motsvarade de nya polisdistrikten skulle som regel komma att bereda sysselsättning för mer än en, ofta ett flertal åklagare. Det skulle enligt departementschefen medföra vissa olägenheter för både polisens och åklagarnas arbete om någon åklagare inte fanns stationerad i anslutning till varje polismyndighet. Skulle det från andra synpunkter anses fördelaktigt att inrätta mycket stora åklagarmyndigheter kunde lämpliga åklagardistrikt bildas genom en sammanslagning av två eller flera polisdistrikt till ett åklagardistrikt.

När det gällde åklagardistriktens betydelse för domstolsverksamheten framhöll departementschefen att det pågick en översyn av domkretsindelningen. Vid den översynen skulle utredningen inte bara ta hänsyn till kommunindelningen utan även till den ändring av indelningen i polis-, åklagar- och exekutionsdistrikt som skulle bli en följd av förstatligandet.

Uppdraget att närmare utreda hur åklagarorganisationen skulle utformas mot bakgrund av dessa riktlinjer, som i huvudsak godtogs av riksdagen (SU 183, rskr 387), överlämnades åt polisberedningen. Vid riksdagsbehandlingen uttalades, i enlighet med statsutskottets förslag, att även frågan om en uppdelning av i varje fall de större polisdistrikten på flera åklagardistrikt eller olika stationering av åklagarna inom distriktet borde prövas.

I fråga om systemet med enmansdistrikt uttalade polisberedningen att det inrymmer väsentliga svagheter. Systemet brister i elasticitet. Ersättare vid ledigheter och förfall måste vid varje tillfälle tillföras utifrån. Detsamma gäller förstärkning vid tillfälliga arbetstoppar. En omfattande vikariats- och förstärkningsorganisation måste finnas. Dessa befattningshavare måste ha en vidsträckt tjänstgöringsskyldighet vilket beredningen ansåg kunna leda till rekryteringssvårigheter.

Enligt beredningen var det önskvärt med så stora distrikt att de bildar underlag för flera åklagare. I fleråklagardistrikt får man elasticitet i organisationen och möjlighet till samråd mellan åklagarna. Vidare skapas bättre möjligheter att fördela arbetsuppgifterna mellan åklagarna. Även från kostnadssynpunkt är större enheter att föredra. Enligt beredningen talade dessa faktorer för att åklagardistrikten om möjligt skulle ge underlag för en myndighet som består av minst tre åklagare.

Beredningen framhöll vidare att åklagardistrikten bör knyta an till polisdistrikts- eller domsagoindelningen. Eftersom domsagoindelningen då var föremål för översyn borde man enligt beredningen knyta åklagardistrikten enbart till polisdistrikten. Man pekade emellertid på de olägenheter som det innebar att åklagardistrikten i vissa fall skar gränserna för domsagorna.

Beredningen fann att omkring hälften av polisdistrikten inte skulle ge underlag för åklagarmyndigheter med fler än tre åklagare. Av avgörande betydelse för distriktsindelningen var emellertid enligt beredningen att åklagarverksamheten kan fullgöras på ett riktigt sätt. I fråga om enklare mål där polisen kan genomföra hela förundersökningen saknade det betydelse var åklagaren är stationerad. Beträffande brottmål där förundersökningsledningen går över på åklagaren påverkas enligt beredningen möjligheterna att effektivt leda förundersökningen mera direkt av avståndsförhållandena. Beredningen ansåg att en nära kontakt mellan polis och åklagare i dessa fall var av så stort värde att åklagare borde stationeras på varje polisiär centralort, i vart fall tills man hade fått erfarenhet av den nya organisationen.

Mot den bakgrunden ansåg beredningen att det saknades skäl att lägga samman polisdistrikt som gav underlag för två åklagare med andra distrikt. Även med den lösningen var det ett trettiotal polisdistrikt som inte gav underlag för mer än en åklagare. Beredningen förordade i dessa fall att man lade samman flera polisdistrikt till ett åklagardistrikt men kombinerade det med en spridd stationering. Enligt beredningen kunde nämligen åtskilliga vinster göras även i ett distrikt med spridd statione-

ring. Utjämning av arbetsuppgifterna, vikariebehov, jourtjänstgöring m.m. skulle kunna regleras efter i princip samma linjer som om åklagarna är samlade på en tjänstgöringsort.

Polisberedningens förslag om hur åklagarväsendet skulle organiseras behandlades i prop. 1964:100. Departementschefen framhöll där att inom åklagarmyndigheter med flera åklagare möjligheter ges att genom omfördelning av arbetsuppgifterna mellan befattningshavarna klara av tillfälliga ökningar av arbetsbelastningen, vare sig de beror på befattningshavares bortovaro eller på en ökad tillströmning av arbetsuppgifter. Även möjligheten till samråd och utbyte av erfarenheter mellan åklagarna fann han vara av värde.

Departementschefen konstaterade att man vid det principiella ställningstagandet till den framtida åklagarorganisationen hade förutsatt att polisdistrikten i allmänhet skulle vara lämpliga verksamhetsområden även för åklagarna. Polisberedningen hade emellertid pekat på att en fjärdedel av polisdistrikten bara gav underlag för en åklagare och att bara hälften skulle ge underlag för tre eller flera åklagare. Redan för att skapa distrikt med underlag för två åklagare fordrades det därför enligt departementschefen betydande sammanslagningar.

Departementschefen uttalade vidare att rent administrativa fördelar givetvis inte får vinnas på bekostnad av de brottsutredande organens förmåga att på ett fullt tillfredsställande sätt fullgöra sina funktioner i samhället. Enligt hans mening var en snabb personlig kontakt mellan åklagare och polis av stor betydelse även när förundersökningen i princip kan slutföras i polisens egen regi.

Departementschefen anslöt sig till beredningens förslag om distriktsindelning och stationering av åklagare. Förslaget i den senare delen låg enligt departementschefen även i linje med riksdagens uttalanden om det önskvärda i en spridd stationering av åklagarna inom stora distrikt. I vad mån inskränkningar i utstationeringen så småningom kunde bli befogade fick enligt departementschefen erfarenheterna av den nya organisationen visa. I och för sig skulle det med den lösningen inte finnas något hinder mot att genomgående bilda tämligen stora åklagarmyndigheter. Härigenom skulle åklagardistrikten emellertid på många håll, framför allt i glesbygderna, komma att omfatta mycket stora områden och myndigheternas personal skulle i stor utsträckning stationeras utanför kansliorten. Enligt departementschefen borde en sammanläggning av polisdistrikt till åklagardistrikt inte ske i större omfattning än att man får den elasticitet i organisationen som är oundgängligen nödvändig. Han anslöt sig till polisberedningens förslag att åklagardistrikten borde utformas så att de gav underlag för en åklagarmyndighet med arbetsunderlag för minst två åklagare.

Förslagen godtogs av riksdagen (SU 114, rskr 259). Det uppdrogs åt regeringen att besluta om indelning i åklagardistrikt och åklagarnas stationering inom distrikten.

Vid förstatligandet bildades 90 åklagardistrikt. Dessutom stationerades åklagare på kansliorterna för polismyndigheterna i de 29 polisdistrikt som inte utgjorde ett eget åklagardistrikt.

9.6 Tidigare förslag till förändringar

9.6.1 1967 års polisutredning

1967 års polisutredning hade främst i uppdrag att se över den polisiära indelningen. Det ingick emellertid även i uppdraget att överväga om förslaget till en ändrad indelning i polisdistrikt borde föranleda några jämkningar av indelningen i åklagardistrikt. Bakgrunden till översynen var främst den kritik som under åren närmast efter förstatligandet hade riktats mot distriktsindelningen på sina håll i landet. Såväl rikspolisstyrelsen som riksåklagaren hade i sina anslagsframställningar framhållit att några av de indelningar som skapades vid förstatligandet senare hade visat sig vara mindre lyckade.

Polisutredningen föreslog bl.a. att man skulle införa en ny regional indelning för polisväsendet, s.k. polisregioner, och att antalet polisdistrikt skulle minskas från 119 till 90.

Enligt utredningen visade erfarenheterna att den lokala åklagarorganisationen i stort sett hade fungerat tillfredsställande efter förstatligandet. En del problem hade dock uppstått. Bl.a. hade befolknings- och brottsutvecklingen lett till en successiv förskjutning i arbetsbördan. Sett ur arbetskraftssynpunkt hade det därför uppkommit både överskottsområden och bristområden. Bemanningen motsvarade alltså i vissa fall inte den faktiska arbetsbelastningen. För att komma till rätta med detta hade undan för undan tjänster flyttats över mellan överskotts- och bristområden.

De mindre åklagardistrikten hade enligt utredningen vissa brister i organisatoriskt hänseende. Utredningen pekade på att det ibland hade varit svårt att åstadkomma en rationell arbetsfördelning mellan åklagarna inom små myndigheter och att organisationen inte heller var tillräckligt elastisk för att tillfälliga arbetstoppar skulle kunna bemästras utan förstärkningar. Man framhöll också att den moderna kontorstekniken bara i begränsad utsträckning kunde användas i kontorsarbetet.

Utredningen ansåg att det även fanns brister som inte uteslutande kunde hänföras till de små distrikten. Systemet med utstationerade åklagare var inte rationellt därför att verksamheten splittras. Arbetsuppgifterna kan tillfälligt eller stadigvarande bli för omfattande för bara en åklagare. Det kan också inträffa att den utstationerade åklagaren inte har full sysselsättning. Vid frånvaro måste vikarie alltid hämtas från en annan ort. Även ur kostnadssynpunkt finns nackdelar i form av dubbelarbete med diarieföring, arkivering m.m. och kostnader för flera lokaler.

En annan olägenhet som utredningen pekade på var att indelningen i

åklagardistrikt och domkretsar inte alltid var anpassade till varandra.

Utredningen ansåg att de föreslagna nya polisdistrikten borde utgöra grunden för indelningen i åklagardistrikt, men att även domkretsarna måste tillmätas stor betydelse för indelningen. Det var emellertid enligt utredningen ett oeftergivligt krav att polis- och åklagardistriktens gränser inte skär varandra. Det var vidare ett starkt önskemål att inte heller åklagardistriktens och domkretsarnas gränser gör det.

Utredningen ansåg att man, liksom vid förstatligandet, borde hålla fast vid att polisdistriktet utgjorde den nedre gränsen för hur stor en åklagarmyndighet skall vara. Inget av de föreslagna polisdistrikten medförde enligt utredningen att det blev för stora eller på annat sätt olämpliga arbetsområden för åklagarmyndigheterna. Inget polisdistrikt borde således delas upp på flera åklagardistrikt.

Sammanslagningen av polisdistrikt och den jämkning av indelningen i åklagardistrikt som borde genomföras för att nå överensstämmelse skulle få till följd att de mindre åklagardistrikten försvann. Med hänsyn till att små myndigheter administrativt och organisatoriskt är underlägsna större arbetsenheter innebar detta enligt utredningen en fördel för åklagarväsendet. Enligt utredningen skulle det emellertid även efter en sådan förändring finnas kvar åklagardistrikt som var alltför små. Man borde därför vidta ytterligare åtgärder för att åstadkomma en rationellare indelning.

Enligt utredningen visade erfarenheterna efter förstatligandet att åklagardistrikt som ger arbetsunderlag för fyra till sju åklagare är den lämpligaste arbetsenheten.

Om antalet åklagare vid en myndighet understiger fyra blir elasticiteten i organisationen inte helt tillfredsställande och man kan inte alltid åstadkomma en rationell arbetsfördelning. Om antalet åklagare överstiger sju, och myndigheten inte är så stor att en kammarindelning kan göras, kan det enligt utredningen bli svårt för chefsåklagaren att hinna med både sina arbetsledande funktioner och de åklagaruppgifter som han skall svara för.

Utredningen framhöll att i många fall hade åklagarverksamheten vid myndigheter med tre och även med två åklagare kunnat bedrivas på ett godtagbart sätt. Man borde emellertid ta tillvara de rationaliseringsvinster som kunde åstadkommas om de minsta distrikten eliminerades.

När det gällde tvååklagardistrikten skulle ändringen i indelningen i polisdistrikt innebära att åtskilliga av distrikten försvann. Ytterligare tvååklagardistrikt kunde komma att läggas samman beroende på lösningarna i göteborgsområdet. Vidare räknade utredningen med att vissa förskjutningar i arbetsbördan kunde leda till att något tvååklagardistrikt skulle få underlag för tre åklagare. Utredningen ansåg därför att det efter relativt kort tid endast skulle finnas ett fåtal distrikt med underlag för för bara två åklagare.

De ändringar som utredningen föreslog i fråga om indelningen i åklagardistrikt var följande. Uppsala och Tierps distrikt skulle slås samman med Uppsala som kansliort. Till Oskarshamns distrikt skulle föras en del av Västerviks distrikt. Simrishamns distrikt borde läggas samman i första hand med Ystads distrikt, med kansliort i Ystad, och i andra hand med Kristianstads distrikt med kansliort i Kristianstad. Falköpings och Skövde distrikt borde läggas samman med Skövde som kansliort. Lidköpings och Skara distrikt skulle läggas samman med Lidköping som kansliort. Hallsbergs, Lindesbergs och Örebro distrikt borde läggas samman med Örebro som kansliort. Fagersta, Sala och Västerås skulle läggas samman med Västerås som kansliort. Till Borlänge distrikt skulle föras en del av Mora distrikt. Bollnäs och Söderhamns distrikt skulle läggas samman med Söderhamn som kansliort. Utredningen föreslog också att, om Sunne och Hagfors polisdistrikt skulle läggas samman med Hagfors som kansliort, åklagarmyndigheten, som omfattade båda distrikten, skulle flyttas från Sunne till Hagfors.

Förslaget om en ändrad indelning i åklagardistrikt skulle innebära att antalet åklagardistrikt minskade från 90 till 81. Vidare förslogs att antalet utstationeringar skulle minskas från 27 till sju.

Utredningen lämnade, av skäl som hörde samman med organisationen av polisväsendet, inga förslag om distriktsindelningen i Stockholms län och göteborgsområdet.

I prop. 1972:173 anslöt sig föredragande departementschefen i huvudsak till polisutredningens förslag om indelningen i åklagardistrikt.

Departementschefen framhöll att sambandet mellan polis- och åklagarväsendet talade för att verksamhetsområdenas gränser måste anpassas till varandra vid en indelningsändring. Förslaget om indelningen i polisdistrikt innebar enligt departementschefen att det inte bildades något polisdistrikt som var för stort som verksamhetsområde för en åklagarmyndighet. Man borde därför hålla fast vid principen om att en åklagarmyndighet skall omfatta minst ett polisdistrikt. Departementschefen framhöll att det var en fråga av väsentlig betydelse att anpassa indelningen i åklagardistrikt till domkretsindelningen.

Departementschefen delade utredningens uppfattning att man borde sträva efter att bilda åklagardistrikt med arbetsunderlag för minst tre åklagare. Om polis- och åklagardistriktsindelningen ändrades i huvudsak enligt utredningens förslag, skulle antalet åklagardistrikt som gav arbetsunderlag för mindre än tre åklagare inte bli särskilt stort. Sådana distrikt skulle främst finnas kvar i glesbygdsområden. Utrymmet för ytterligare rationaliseringsåtgärder torde därför vara begränsat. Om det vid en samlad bedömning visade sig lämpligt, borde det enligt departementschefen inte finnas något hinder mot att lägga samman ett åklagardistrikt som ger arbetsunderlag för tre åklagare med annat distrikt. I fråga om utstationeringen av åklagare anslöt sig departementschefen till utredningens förslag.

Departementschefen förordade att genomförandet av ändringen i polisdistriktsindelning skulle ske successivt. Eftersom polisdistriktens utformning måste tillmätas stor betydelse för indelningen i åklagardistrikt borde man gå fram etappvis även vid genomförandet av denna indelning. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget godtogs med vissa jämkningar de föreslagna riktlinjerna (JuU 1972:1, rskr 19). Utskottet framhöll att det kunde bli fråga om att polisdistriktens antal inte obetydligt skulle överstiga 90. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Förslagen om ändrad indelning i polisdistrikt har bara genomförts såvitt avser Sunne och Hagfors polisdistrikt. Dessa distrikt har lagts samman med Hagfors som kansliort.

När det gäller indelningen i åklagardistrikt har förslagen genomförts i följande avseenden. Skara åklagardistrikt lades den 1 juli 1973 samman med Lidköpings åklagardistrikt. Lidköping blev kansliort. Den 1 juli 1974 lades Fagersta åklagardistrikt samman med Sala åklagardistrikt med Sala som kansliort. Vid samma tidpunkt lades Söderhamns åklagardistrikt samman med Bollnäs åklagardistrikt. I det fallet valdes Bollnäs som kansliort i stället för Söderhamn, vilket polisutredningen hade föreslagit. Falköpings och Skövde åklagardistrikt lades samman den 1 juli 1975 med Skövde som kansliort.

När det gäller utstationeringarna bemyndigade regeringen i ett beslut den 5 maj 1972 riksåklagaren att i samråd med rikspolisstyrelsen efter prövning i varje särskilt fall avgöra frågor om indragning av utstationerad åklagare. Av de ursprungliga 29 utstationeringarna återstår nu fem, nämligen Lidingö (Danderyds åklagardistrikt), Ljungby (Växjö åklagardistrikt), Ronneby (Karlskrona åklagardistrikt), Strömstad (Uddevalla åklagardistrikt) och Åmål (Vänersborgs åklagardistrikt).

9.6.2 Åklagarutredningen

Det låg utanför åklagarutredningens uppdrag att se på hur åklagarväsendet skall organiseras lokalt. Utredningen lämnade emellertid, som en bakgrund till vissa andra förslag, sin principiella syn på de lokala åklagarmyndigheternas organisation.

Åklagarutredningen konstaterade att de bedömningar som gjordes vid förstatligandet om de yttre betingelserna för samarbetet mellan åklagaren och kriminalpolisen alltjämt äger giltighet. Erfarenheten visade också att det är i de små polisdistrikten med otillräckliga personalresurser på utredningssidan som behovet av att åklagarna engagerar sig i förundersökningsarbetet i allmänhet är störst. Om åklagaren och de utredande kriminalpolismännen befinner sig på olika orter avtar enligt åklagarutredningen åklagarens möjlighet att leda förundersökningen effektivt. Även i övrigt kan samarbetet bli lidande.

Åklagarutredningen konstaterade också att de farhågor hade besannats som man redan år 1965 förknippade med en organisation som till övervägande delen består av små enheter. De små myndigheternas behov av ersättare

vid ledigheter och av förstärkning vid tillfälliga arbetstoppar måste alltid fyllas utifrån. Den lilla myndigheten har ingen elasticitet, ingen inbyggd reserv för fluktuationer i arbetsbelastningen. Samhälls- och brottsutvecklingen har dessutom lett till att olägenheterna med den nuvarande distriktsindelningen har kommit att accentueras under årens lopp. Genom den fortlöpande strukturomvandlingen har befolkningen minskat på många håll. Detta har lett till att vissa åklagarmyndigheter fått ett relativt arbetskraftsöverskott medan myndigheterna i expanderande områden fått motsvarande brist på arbetskraft. Det statistiska överskottet återfinns till stor del i två- och treåklagardistrikten.

Olägenheten av att arbetsbördan har blivit ojämnt fördelad mellan olika distrikt har enligt åklagarutredningen bara i begränsad utsträckning kunnat motverkas genom omfördelning av tjänster. Detta beror enligt utredningen dels på att överskottet oftast inte uppgår till en hel tjänst, dels på att man ogärna åderlåter en redan liten arbetsenhet på en tjänst med hänsyn till de negativa konsekvenser i övrigt som följer av en sådan åtgärd.

Kombinationen små myndigheter, ökande frånvaro och kvalificerade och tidskrävande mål har medfört att verksamheten på många håll upplevs som ryckig. Särskilt två- och treåklagardistrikten är enligt åklagarutredningen känsliga för störningar. I de flesta distrikten tillämpas systemet en åklagare - en domare, dvs. varje åklagare har en rotel som svarar mot en rotel i tingsrätten dit han stämmer in sina mål. Har man en sådan överenskommelse har domstolen berättigade krav på att varje åklagarrotel skall vara i funktion.

Åklagarutredningen framhöll att de angivna problemen gör att sammanläggningar av vissa distrikt framstår som den bästa möjligheten att utnyttja arbetskraften rationellt. Det skulle vara önskvärt att kunna bygga upp en fast basorganisation för det lokala åklagarväsendet, som består av så stora myndigheter att en viss elasticitet finns inbyggd i dem. En större myndighet har väsentligt bättre förutsättningar än en tvååklagarmyndighet att utan allvarliga störningar i verksamheten klara av såväl ledigheter av olika slag som tidsmässigt omfattande mål. På sikt bör man sträva efter att flertalet åklagarmyndigheter får en så flexibel organisation att de i princip är självförsörjande med arbetskraft för tillfälligt ökade behov.

Utredningen framhöll att det bör finnas förutsättningar för att lägga samman ett mindre antal små åklagardistrikt med andra distrikt och att därvid i vissa fall behålla stationeringsorten för personalen i de förstnämnda distrikten. Genom en sådan lösning skulle man enligt åklagarutredningen nå större flexibilitet samtidigt som man behåller det nära samarbetet med polisen.

9.7 Nuläget

Som har framgått i avsnitt 3.2.1 är det bara de tre storstadsdistrikten som har fler än tio fasta åklagartjänster. Sex åklagardistrikt har mel-

lan sju och nio tjänster för åklagare, och åtta distrikt har sex sådana tjänster. Vidare finns tre distrikt med fem tjänster för åklagare och 14 distrikt med fyra sådana tjänster. Huvuddelen av distrikten har således bara två (28 distrikt) eller tre (24 distrikt) fasta åklagartjänster.

Av de 83 distrikten utanför storstadsdistrikten har alltså två tredjedelar högst tre fasta åklagartjänster. Till detta skall emellertid läggas att åklagarväsendet har 125 tjänster för assistentåklagare. Dessa tjänster är, utom såvitt gäller storstadsdistrikten, inte knutna till något åklagardistrikt. I normalfallet tjänstgör emellertid innehavaren av en sådan tjänst på en lokal myndighet. De flesta av assistentåklagarna tjänstgör, förutom i storstadsdistrikten, vid de större och medelstora åklagarmyndigheterna. Det innebär att det i praktiken finns en ännu större spännvid mellan de minsta myndigheterna och de normalstora eller större än som framgår av antalet fasta åklagartjänster.

Obalansen mellan små och stora distrikt kan sägas ha accentuerats ytterligare under de senaste åren. Antalet åklagartjänster har ökat med ca tio procent under en treårsperiod. Av de nya tjänsterna har samtliga tillförts storstadsdistrikten, de regionala myndigheterna och ett fåtal större eller medelstora distrikt.

I avsnitt 3 har något berörts åklagarväsendets indelning i förhållande till andra judiciella indelningar. Antalet polisdistrikt överstiger betydligt antalet åklagardistrikt. Det finns 118 polisdistrikt. 25 åklagardistrikt består av mer än ett polisdistrikt. (I två fall därutöver föreligger inte fullständigt överensstämmelse mellan polisdistrikt resp. åklagardistrikt.) De utstationeringar som finns har redovisats i avsnitt 9.6.1.

Även antalet tingsrätter är större än antalet åklagardistrikt. Det finns 97 tingsrätter i dag. Vidare stämmer åklagardistrikten och domkretsarna inte överens på sina håll. Detta får till följd att 21 åklagardistrikt för talan vid mer än en tingsrätt. Vid elva tingsrätter för mer än ett åklagardistrikt talan.

9.8 Kommitténs överväganden och förslag

9.8.1 Allmänt

Kommittén anser att det kan vara lämpligt att först ta upp till diskussion vissa allmänna principer om de lokala åklagarmyndigheternas storlek och organisation. Mot bakgrund av dessa principer kan därefter diskussionen föras om hur de enskilda myndigheterna passar in i mönstret.

De viktigaste principerna hör samman med den operativa verksamheten. Det ligger i sakens natur att en åklagarmyndighet bör ha en sådan storlek och organisation att åklagaruppgifterna kan genomföras. Åklagarmyndigheternas organisation bör enligt kommitténs mening vidare vara sådan att myndigheten inte är alltför sårbar för personalfrånvaro och även i övrigt

flexibel. Den operativa verksamheten och dess krav behandlas särskilt i avsnitt 9.8.2. Behovet av samarbete med andra myndigheter och anknytningen till andra judiciella indelningar är också viktiga komponenter. Kommittén återkommer till de frågorna i avsnitt 9.8.3. En annan viktig aspekt är att åklagarna bör ges tillfälle att kunna samråda med kollegor i juridiska frågor. När det gäller administrationen har kommittén i avsnitt 4 uttalat att det förhållandet att myndigheterna är små inte påverkar beslutsstrukturen.

Man måste när man diskuterar storleken på distrikten även ta hänsyn till allmänhetens behov av service. Kommittén har gjort en enkätundersökning bland de lokala åklagarmyndigheterna. En av de frågor som kommittén ville ha svar på var i vilken utsträckning allmänheten besökte åklagarmyndigheterna för att diskutera frågor som hade samband med åklagarverksamheten. Några säkra slutsatser kan inte dras av materialet men kommittén anser sig ändå ha fått ett ganska bestämt intryck av att spontana besök av allmänheten för att diskutera ett ärende sällan förekommer. Förhållandena tycks dock skifta från ort till ort. Telefonkontakter verkar vara betydligt vanligare än besök. De flesta besöken synes vara sådana där en person har kallats till myndigheten av en åklagare för att delges ett beslut om åtalsunderlåtelse.

Det kan finnas flera skäl till att allmänheten sällan kontaktar åklagare. Förfrågningar angående förundersökningar riktas av naturliga skäl som regel till polisen. På motsvarande sätt vänder sig allmänheten till domstolen för att fråga om ett väckt åtal. Strafföreläggandena föranleder däremot en del förfrågningar, oftast per telefon, till åklagaren.

Åklagarna har, i motsats till t.ex. polisen, inga egentliga uppgifter av servicekaraktär. Det som mest kan liknas vid en serviceuppgift är åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan i vissa fall. Enligt rättegångsbalken skall förutsättningarna för detta ha klarlagts redan under förundersökningen. Normalt sker då en kontakt mellan den utredande polismannen och målsäganden. Åklagarens kontakter med målsäganden har som regel formen av skriftliga förfrågningar. I de fall en personlig kontakt behövs mellan åklagare och målsägande torde det i första hand bero på att förundersökningen är bristfällig på någon punkt.

Den slutsats som man alltså kan dra är att allmänhetens behov av att komma i kontakt med åklagare är begränsat. I de allra flesta fall kan det behovet tillgodoses genom en kontakt per telefon. Kommittén anser att man för åklagarverksamhetens del i stort sett kan bortse från det behov av nära kontakt med allmänheten och lokal service som finns inom vissa andra delar av rättsväsendet som t.ex. polisen och tingsrätterna.

När man diskuterar storleken på distrikten kommer även en annan fråga in i bilden nämligen kostnadsaspekten. Åklagarväsendet har mycket knappa ekonomiska resurser. Det gäller såväl personalresurser som resurserna i övrigt. En viktig fråga är om man tillgodogör sig resurserna på bästa sätt i den nuvarande organisationen med många små enheter. Den grundkostnad som finns för varje enhet måste då vägas in i bilden. Vidare

måste hänsyn tas till möjligheterna att utnyttja en eventuell överkapacitet hos personalen och till att åstadkomma rationaliseringar genom sammanslagning av enheter. Vid en sammanslagning måste vägas nackdelen med eventuellt ökade resor mot de fördelar som en bättre organisation skulle kunna ge. Man måste också ta hänsyn till de ökade kostnader som övergångsvis kan bli följden av en organisationsförändring och de nackdelar från verksamhetssynpunkt som en sådan förändring kan medföra under ett övergångsskede.

9.8.2 Den operativa verksamheten och dess krav

Den viktigaste utgångspunkten när det gäller åklagarmyndigheterna är, som kommittén redan har antytt, att det skall finnas ett tillräckligt underlag för åklagarverksamhet inom ett distrikt.

Åklagarnas operativa verksamhet kan grovt delas in i tre områden, nämligen arbetet med förundersökningar, arbetet med ställningstagande i åtalsfrågor och arbetet i domstol. I det förstnämnda arbetet krävs det ett nära samarbete med polisen och i det sistnämnda samarbete med domstolarna.

I sin verksamhet är åklagaren, som tidigare har nämnts, starkt författningsbunden. Åtskilliga av författningsreglerna styr också arbetstakten och de prioriteringar som åklagaren tvingas göra mellan olika arbetsuppgifter. Förtursregler innebär t.ex. automatiskt att vissa mål prioriteras.

Polisens resursinsatser har betydelse både för inflödet av mål och för utredningstiden. Domstolens arbetssätt påverkar omloppstiden på målen och därigenom även balanserna hos åklagarna. Även andra faktorer påverkar åklagarnas arbetssituation, t.ex. antalet domar som överklagas.

Polisen fördelar bl.a. sina resurser mellan spanings- och utredningsuppgifter. Om polisen tillfälligt eller för en längre tid fördelar om resurser från utredning till spaning leder det automatiskt till längre utredningstider och ökade balanser hos polisen. Flödet av mål som kan bearbetas vidare av åklagaren minskar. De utredningar i vilka åklagare är undersökningsledare riskerar att fördröjas. Ökade spaningsinsatser kan emellertid leda till en plötslig anhopning av mål när spaningen har slutförts. Om polisen i stället avarbetar inkomna anmälningar om brott genom att öka insatserna på utredningssidan ger det en omedelbar effekt på åklagarsidan genom att inflödet av mål ökar.

Polisens prioriteringar är således av vitalt intresse för en åklagarmyndighet. Frågan har behandlats bl.a. i prop. 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. (Se särskilt s. 51 f. Se även JuU 1980/81:24). När det gäller förutsättningarna för åklagarna att påverka polisens prioritering får man skilja mellan olika situationer. I samband med den årliga resursplaneringen inom polisen har åklagarna möjlighet att lämna synpunkter. Det finns bestämmelser om detta i 4 kap. 1 § polisförordningen. Bakgrunden till stadgandet är de förslag som polis-

beredningen lämnade i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen (s. 198 f). I ett enskilt fall kan åklagaren ta upp frågan om resurser med stöd av reglerna i 23 kap. 3 § rättegångsbalken. Som undersökningsledare har åklagaren möjlighet att bestämma inriktningen av arbetet i ett visst ärende. I ett sådant sammanhang kan även prioriteringsfrågor komma upp. Det kan t.ex. vara fråga om att åklagaren vill prioritera ett av de mål i vilka han är förundersökningsledare framför ett annat. Utöver vad som har angetts nu saknar åklagaren formellt sett förutsättningar att påverka polisens prioritering. I det nyss nämnda lagstiftningsärendet har emellertid statsmakterna framhållit att prioriteringsfrågorna aldrig kan vara något som uteslutande berör polisen utan att även åklagarnas synpunkter måste beaktas.

Det sagda visar på den ryckighet och de bristande möjligheterna att påverka arbetsbelastningen som ligger inbyggd i systemet. Ett annat exempel på ryckighet är, som har utvecklats ingående i avsnitt 7, de effekter som följer av frister i samband med frihetsberövanden. Ett mål med en misstänkt som är berövad friheten medför automatiskt en omprioritering av arbetsuppgifterna.

Det saknas egentliga produktivitetsmått på åklagarnas verksamhet. Ett påtagligt resultat av verksamheten kan givetvis ses i antalet avverkade mål, antalet strafföreläggande, antalet instämda mål, förhandlingstiden i domstol, antalet åtalsunderlåtelser m.m. i förhållande till tillgängliga åklagarresurser. Man kan också se på i vilken utsträckning åtalen har lett till fällande dom, andelen kriminalregisterpåföljder etc. Inget av detta ger emellertid en fullständig bild av åklagarverksamheten. Förundersökningsledningen t.ex., som är en tung del av åklagarnas verksamhet, avspeglas inte alls i sådan statistik.

En fråga som är intressant i sammanhanget är om man kan finna något mått på vad en normalåklagare skall producera. Kommittén anser att det är omöjligt att finna något instrument som är så finstämt att man med utgångspunkt från det kan avgöra exakt hur stor personalstyrkan bör vara på en enskild myndighet. De faktorer som påverkar arbetsbelastningen och avverkningstakten är många och skiftande, något som kommittén har försökt beskriva i det föregående. Man har inom domstolsväsendet, som är en med åklagarväsendet närbesläktad verksamhet, under lång tid förgäves gjort försök att finna en motsvarande norm för domare. Ytterst beror produktiviteten i åklagarverksamheten på de enskilda åklagarnas arbetssätt och arbetskapacitet. Mot den bakgrunden anser kommittén inte att man bör lägga ner tid på att finna någon avverkningsnorm för åklagare. En annan sak är däremot att man i efterhand med hjälp av olika sorters statistik kan konstatera hur stor belastningen faktiskt har varit på en myndighet och därmed indirekt också på de enskilda tjänstemännen. När man använder sådan statistik vid bedömningarna av om ett enskilt distrikt har ett tillräckligt underlag för en bärkraftig myndighet måste man enligt kommitténs mening framför allt bygga på trender och en längre tids utveckling snarare än den dagsaktuella situationen.

Kommittén anser att de synpunkter som redovisades av 1967 års polisut-

redning när det gäller de mindre åklagardistrikten och deras brister i bl.a. organisatoriskt hänseende (se avsnitt 9.6.1) i allt väsentligt fortfarande har bärighet. Redan vid förstatligandet pekades f.ö. på nackdelarna med små myndigheter. Utvecklingen under åren har visat att alla svagheterna kvarstår och snarast har blivit ännu mer markerade, bl.a. genom de ökade möjligheterna till ledigheter av olika slag. Dessutom finns det skäl att understryka att de mycket små åklagarmyndigheterna, tvååklagardistrikten, är betydligt fler i dag än t.ex. vid polisutredningens översyn. Det beror på att man successivt antingen har tagit bort tjänster på de minst belastade myndigheterna och fört över dem till betydligt mer arbetstyngda distrikt eller har förändrat tjänsterna på annat sätt.

Kommittén vill peka på att en av effekterna av häktningsutredningens förslag är att åklagarnas frånvaro från myndigheterna ökar. De mycket små myndigheterna är de i särklass känsligaste för den typen av förändringar.

Redan i samband med förstatligandet fanns det de som hävdade att myndigheter med fyra fasta åklagare är den lämpligaste enheten. Samma synpunkt fördes fram i 1967 års polisutredning. Kommittén anser att mycket talar för att en enhet med fyra eller fler fasta åklagartjänster alltjämt är den från från skilda utgångspunkter lämpligaste åklagarmyndigheten. Myndigheter av den storleken har goda förutsättningar för att klara av sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt. De bör i princip vara självförsörjande när det gäller olika former av ledigheter. Tillfälliga förändringar i arbetsbördan bör också kunna klaras inom ramen för den ordinarie personalstyrkan.

En annan fråga är var den övre gränsen för storleken på myndigheterna bör sättas. I samband med tidigare utredningar har uttalats att myndigheter med fyra-sju åklagare är den lämpligaste enheten men att även större myndigheter kan accepteras. Det är givet att en myndighet när den har nått över en viss storlek kräver mer i fråga om administration och ledning. Kommittén anser, vilket också utvecklas i avsnitt 10 när det gäller storstadsdistrikten, att en chefsåklagares främsta uppgift bör vara att vara utövande åklagare. Den uppgiften blir givetvis svårare att förena med chefsuppgifterna ju större myndigheten är. Erfarenheterna visar emellertid att man numera kan arbeta med betydligt större enheter än man tidigare har ansett rimligt. Kommittén vill erinra om att det finns flera åklagarmyndigheter med sju till nio fasta åklagartjänster. Vid dessa myndigheter tjänstgör som regel också en eller flera assistentåklagare. Det kan ändå enligt kommitténs mening finnas skäl att varna för att skapa alltför stora åklagarmyndigheter eller åklagarkammare i storstadsdistrikten. Man bör undvika att komma i ett läge där chefsåklagaren i alltför stor utsträckning ägnar sig åt administration i stället för åklagaruppgifter.

9.8.3 Andra judiciella indelningar

Vid förstatligandet framhölls att det var en nackdel att inte gränserna

för åklagardistrikt, polisdistrikt och domsagor stämde överens. Även 1967 års polisutredning pekade på nackdelarna med detta, vilken uppfattning delades av departementschefen i prop. 1971:172. Vid dessa tillfällen pågick emellertid ännu översyn och justeringar av indelningen i domkretsar.

Alltjämt finns det på sina håll i landet skilda indelningar för domstolarnas resp. polisens och åklagarnas verksamhet. I ett fall (Gällivare) är en domkrets delad i två åklagardistrikt. I övriga fall har man en indelning i domkretsar som skiljer sig från den judiciella indelning som gäller för polisen och åklagarna. De största olikheterna i det här hänseendet finns inom Kopparbergs och Västmanlands län. Totalt är det fråga om 13 kommuner och tio domsagor där den judiciella indelningen haltar på nu angivet sätt. I flertalet fall rör det sig om kommuner där brottsligheten är relativt låg. Effekten av att indelningarna inte stämmer överens är emellertid att åklagarmyndigheterna i vissa distrikt får föra talan vid flera domstolar. Sett från effektivitetssynpunkt borde detta undvikas. Att föreslå förändringar ifråga om domkretsindelningen ligger emellertid utanför kommitténs uppdrag.

Domstolsverket gjorde på regeringens uppdrag år 1981 en undersökning av behovet av tingsställen utanför tingsrätternas kansliorter (Dv 1981:10). Förslaget ledde till att regeringen fattade beslut om att tingsställena skulle dras in på ett flertal orter. Några av de indragningar som domstolsverket föreslog genomfördes emellertid inte. Kommittén vill för sin del peka på att det från effektivitetssynpunkt skulle betyda åtskilligt för åklagarväsendet om man kunde minska antalet tingsställen ytterligare. Särskilt för de små åklagarmyndigheterna innebär det betydande nackdelar om åklagarna i stor utsträckning befinner sig på avstånd från myndigheten. Även denna fråga ligger utanför kommitténs uppdrag.

I sin verksamhet behöver åklagaren framför allt en nära kontakt med polisen. Det hänger samman med att åklagaren som förundersökningsledare i praktiken styr en stor del av utredningsverksamheten hos polisen. Rollen som ledare av en förundersökning är en mycket viktig del av åklagarens verksamhet. Om åklagaren kan engagera sig aktivt i de förundersökningar som han leder ökar förutsättningarna för att utredningen hela tiden har en direkt inriktning på sådana frågor som behöver belysas för ställningstagandet i åtalsfrågan och att utredningen koncentreras till brott som kan leda till en rättegång. Genom de stora möjligheter att besluta om att lägga ned eller att inte inleda förundersökning som åklagaren numera har styrs de begränsade resurserna främst till sådana utredningar där det finns förutsättningar för att med framgång kunna genomföra förundersökningen. När man vid tidigare översyner har diskuterat åklagardistriktens utformning har just förundersökningsledarskapet varit ett starkt argument för att behålla åklagare även på orter där underlaget har varit för litet för en åklagarmyndighet. Det är framför allt det som har legat bakom systemet med utstationerade åklagare.

Kommittén anser att man numera delvis kan se annorlunda på behovet av nära kontakt med polisen i alla brottmål. Genom en förändring av arbets-

fördelningen mellan polisen och åklagarna övertog polisen år 1979 förundersökningsledarskapet i åtskilliga frekventa, men utredningstekniskt mindre komplicerade, brott. Åklagare är alltjämt förundersökningsledare vid grövre brott och träder som regel in som förundersökningsledare så snart personella tvångsmedel och vissa andra tvångsmedel blir aktuella. Även andra inskränkningar har gjorts när det gäller polisens förundersökningsledarskap i enklare mål. Förändringen, som byggde på den arbetsfördelning som rådde i storstäderna, har kritiserats på sina håll. Det har påståtts att det framför allt i de allra minsta polisdistrikten alltjämt finns ett stort behov av täta kontakter med åklagare även i sådana ärenden som polisen normalt själv skulle kunna slutföra som förundersökningsledare.

Kommittén anser att förutsättningarna för ett gott samarbete med polisen inte i första hand är avhängigt av att det finns en åklagare på samma ort. I och för sig är det givetvis den bästa lösningen om polis, åklagare och domstol finns på samma ort och om de judiciella indelningarna helt stämmer överens. Många av polisdistrikten är emellertid alltför små för att ge underlag för en åklagarmyndighet. Tingsrätterna är också fler än åklagarmyndigheterna. Den ideala lösningen kan därför långt ifrån alltid uppnås.

En viktig aspekt är emellertid att avstånden mellan polisen och åklagare inte är för långa om samarbetet skall kunna löpa väl. Kommittén har bl.a. genom samtal med olika åklagarmyndigheter funnit att man anser att åklagarverksamheten kan bedrivas rationellt trots att åklagare och polis befinner sig på olika orter, så länge som avstånden mellan orterna är korta och inte överstiger två till tre mil. Indragningen av de tidigare utstationerade åklagarna har också visat att det inte finns skäl att upprätthålla något absolut krav på att alltid ha åklagare stationerad på samma ort som polisen. Av de totalt 118 polisdistrikten är det 28, dvs. 24 procent, som inte har någon åklagare stationerad på polismyndighetens kansliort. Bara i något enstaka fall har detta påståtts leda till problem. Dessa problem har sannolikt haft samband med annat än åklagarnas stationering. Det viktiga är enligt kommitténs mening att man lokalt skapar rationella handläggningsrutiner mellan åklagare och polis och ett nära samarbete. Samarbetet beror mera på hur myndigheterna förhåller sig till varandra i arbetet än var de är belägna geografiskt. Under förutsättning att man har ett gott samarbete och om avstånden mellan orterna inte är större än som tidigare har angetts kan en åklagarmyndighet fungera väl gentemot ett polisdistrikt trots att de är lokaliserade på olika orter.

Ett polisdistrikt bör vara den minsta enhet som bildar ett åklagardistrikt. I den mån ett polisdistrikt inte ger tillräckligt underlag för ett åklagardistrikt bör, i likhet med vad som är fallet i dag, åklagardistriktet omfatta två eller t.o.m. tre polisdistrikt. Man bör enligt kommitténs mening inte dela upp ett polisdistrikt mellan flera åklagardistrikt även om det i något fall skulle skapa en jämnare arbetsbörda. I valet mellan att ha parallellitet mellan indelningen i åklagardistrikt och den indelning som gäller för polisen resp. den som gäller för domstolar-

na gör kommittén samma bedömning som tidigare utredningar, nämligen att gränserna för polisdistrikt och åklagardistrikt aldrig bör skära varandra. Behovet av samarbete med polisen väger tyngst i det här sammanhanget. Mot bakgrund av det ställningstagande som kommittén gör här bör gränserna jämkas för de två åklagardistrikt som inte stämmer överens med resp. polisdistrikt.

Åklagarmyndigheterna måste även ha ett samarbete med andra myndigheter och organ än de som har nämnts nu. Det kan t.ex. gälla skattemyndigheter, konkursförvaltare, eller kommunala nämnder. I de fallen är det emellertid, utom möjligen när det gäller socialnämnderna, inte fråga om ett löpande samarbete. Enligt kommitténs mening är behovet av samarbete i dessa fall en förhållandevis marginell fråga när man diskuterar lokaliseringen av en åklagarmyndighet.

9.8.4 Slutsatser

Kommittén har i princip uttalat sig för att myndigheter med minst fyra åklagare utgör den bästa enheten. Myndigheter med bara två åklagartjänster ter sig inte bärkraftiga. Även myndigheter med tre fasta åklagartjänster har svagheter, om än inte lika uttalade som de som vidlåder de allra minsta myndigheterna. Vad som har sagts i det föregående om bl.a. behovet av samarbete med andra myndigheter och avståndsfaktorn innebär emellertid enligt kommitténs mening att man inte kan hålla fast vid att fyra fasta tjänster för åklagare skall utgöra en minimistorlek på åklagarmyndigheterna. Tvärtom får man räkna med att man även i fortsättningen kommer att ha kvar åtskilliga åklagarmyndigheter som inte når upp till den storleken. Man måste i varje enskilt fall väga de olika faktorerna mot varandra. Det går enligt kommitténs mening inte att skapa distrikt som enbart baserar sig på arbetsunderlaget för åklagare. Folkmängden, avstånden och de geografiska förhållandena i övrigt är i stora delar av vårt land sådana att man trots allt får acceptera en struktur med personellt små åklagarmyndigheter med ett bristfälligt arbetsunderlag. Det är mot den bakgrunden mycket viktigt att de möjligheter som numera finns till omfördelning av arbetsuppgifter mellan åklagardistrikt verkligen tas till vara i full utsträckning. I vissa delar av landet finns emellertid åklagardistrikt med såväl liten yta som låg folkmängd. Underlaget för åklagarverksamhet är som regel lågt och myndigheterna har två eller tre åklagartjänster. En betydligt rationellare organisation och en ökad total effektivitet skulle kunna uppnås om man kunde lägga samman vissa sådana åklagardistrikt.

Förändringar av indelningen i åklagardistrikt kan göras på olika sätt. Man kan välja lösningen med en fullständig sammanslagning av två myndigheter, varvid en av myndigheterna dras in. Ett alternativ som åklagarutredningen visade på skulle vara att slå samman två myndigheter men låta båda stationeringarna bestå. Fördelen med en sådan lösning skulle enligt åklagarutredningen vara att man röjer undan de fasta gränser som nu i vissa fall finns mellan distrikten. Kommittén har övervägt båda modellerna. Kommittén har funnit att den senare inte lämpar sig som generell lösning. De vinster som är förknippade med modellen i fråga, fram-

för allt möjligheten att vid behov omfördela arbete inom en myndighet med flera stationeringar, kan i dag uppnås med enklare medel än en sammanslagning av distrikten. Kommittén har behandlat den frågan i avsnitt 8. Myndigheter med flera stationeringar är också förknippade med särskilda problem. Kommittén återkommer till den frågan i avsnitt 9.8.6. Kommittén anser i princip att föga kan vinnas på att slå samman två åklagarmyndigheter och samtidigt ha åklagare stationerade utanför kansliorten. I något enstaka fall kan emellertid en sådan lösning vara den lämpligaste.

De förändringar i distriktsindelningen som kommittén föreslår kan kort beskrivas på följande sätt. I den mån åklagardistrikt och polisdistrikt inte stämmer överens justeras gränserna för åklagardistrikten för att nå full kongruens. I samtliga fall där en sammanläggning av distrikt föreslås ligger åklagarmyndigheterna på kort avstånd från varandra. I flertalet fall rör det sig om distrikt som har ett alltför litet underlag för en bärkraftig myndighet, dvs. som regel distrikt med bara två fasta åklagare. I något fall, där avstånden mellan åklagarmyndigheterna är mycket korta, har även sammanläggning av distrikt med tre fasta åklagartjänster föreslagits för att få en bättre total struktur.

9.8.5 Indelningen i åklagardistrikt - förslag till förändringar

9.8.5.1 Stockholms och Sollentuna åklagardistrikt

Stockholms åklagardistrikt är ett av de två distrikt där indelningen i polisdistrikt och åklagardistrikt inte stämmer överens. Den 1 november 1976 fördes Arlanda flygplats över från Märsta till Stockholms polisdistrikt. Någon motsvarande justering i fråga om indelningen i åklagardistrikt skedde inte då. Detta har fått till följd att Stockholms åklagardistrikt inte omfattar hela Stockholms polisdistrikt. För Sollentuna åklagardistrikt innebar förändringen att åklagardistriktet numera omfattar tre hela polisdistrikt och en del av ett fjärde polisdistrikt.

Vid förstatligandet genomförde man fullt ut principen om att den minsta enhet ett åklagardistrikt kan bestå av är ett helt polisdistrikt. Även 1967 års polisutredning ansåg det vara ett oeftergivligt krav att gränserna för polisdistrikt och åklagardistrikt inte skär varandra. Den förändring som har genomförts beträffande Stockholms polisdistrikt har emellertid fått den effekten.

Det finns enligt kommitténs mening klara nackdelar med att det inte råder den överensstämmelse som nu har sagts mellan polisdistrikt och åklagardistrikt. När det gäller t.ex. brådskande beslut om tvångsmedel, vilka normalt kanaliseras via kriminaljouren, har Stockholms polisdistrikt två olika åklagarmyndigheter att vända sig till, beroende på var inom distriktet ett brott har begåtts. Brottsutredningarna från Arlanda handläggs på vanligt sätt på kriminalavdelningen i Stockholms polisdistrikt. Även utredningsrotlarna måste således vända sig till olika åklagardistrikt. Det totala antalet förundersökningar från Arlanda är litet. Enligt uppgift från Stockholms polisdistrikt kan det röra sig om 100-125 ären-

den per år som redovisas till åklagare. Med bara ett mindre antal ärenden från Arlanda ökar risken för att polisen av förbiseende kontaktar Stockholms åklagardistrikt i ärenden som tillhör Sollentuna åklagardistrikt.

Man bör enligt kommitténs mening återgå till att ha en kongruens mellan åklagardistrikt och polisdistrikt. Arlanda flygplats bör därför föras över från Sollentuna till Stockholms åklagardistrikt. En sådan förändring skulle innebära att åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt måste föra talan vid Jakobsbergs tingsrätt i vissa mål, eftersom Arlanda tillhör den domkretsen. Enligt kommitténs mening vore den bästa lösningen att samtidigt justera indelningen i domkretsar så att Stockholms tingsrätts domkrets omfattar Arlanda flygplats. Genom en sådan justering undviker man att åklagarmyndigheten i Stockholm behöver föra talan vid två tingsrätter. För tingsrättens del skulle det sannolikt bara röra sig om ett mycket marginellt tillskott av mål. Frågan om indelning i domkretsar ligger emellertid utanför kommitténs arbete.

Det merarbete som blir en följd av en justering av gränserna för åklagardistrikten är enligt kommitténs mening inte så stort att det inte kan klaras av inom ramen för nuvarande resurser i Stockholms åklagardistrikt. I Sollentuna åklagardistrikt frigörs vissa resurser. Behovet av att förstärka den myndigheten minskar därigenom.

9.8.5.2 Simrishamns och Ystads åklagardistrikt

Simrishamns åklagardistrikt har enligt kommitténs mening tveklöst ett alltför litet underlag för en åklagarmyndighet. Distriktet har två fasta åklagartjänster. Distriktet omfattar ett polisdistrikt, Simrishamns. Talan förs vid Simrishamns tingsrätt. När det gäller folkmängd är Simrishamn det fjärde minsta distriktet i landet. Ytan är liten. Även brottsligheten inom distriktet är låg. Under en lång följd av år har underlaget för åklagarverksamhet varit påtagligt klent i detta distrikt. Bara något enstaka glesbygdsdistrikt har ett lika litet eller mindre underlag för en åklagarmyndighet än Simrishamns distrikt. Redan 1967 års polisutredning föreslog att Simrishamns åklagardistrikt skulle läggas samman med något annat åklagardistrikt, i första hand med Ystads och i andra hand med Kristianstads åklagardistrikt. Ystads åklagardistrikt har, i likhet med Simrishamns, bara två fasta åklagartjänster. Ystads åklagardistrikt omfattar ett polisdistrikt, Ystads. Talan förs vid Ystads tingsrätt. Distriktet har i likhet med Simrishamns åklagardistrikt en liten yta och låg befolkning. I Ystads åklagardistrikt består brottsligheten till betydande del av trafikbrott och andra bötesbrott. Avståndet mellan Simrishamn och Ystad är 39 km. En sammanslagning av de båda distrikten skulle ge en betydligt rationellare enhet. Efter sammanläggning skulle distriktet få en yta på ca 1 836,0 km^2 och en folkmängd på ca 85 000 innevånare. Det nybildade distriktet skulle således bli normalstort. På såväl åklagar- som kanslisidan kan antalet tjänster minskas. Ystad är med sitt klart större underlag för åklagarverksamhet den naturliga kansliorten om man lägger samman de båda distrikten.

Det förhållandet att Ystads resp. Simrishamns åklagardistrikt ligger i olika län har enligt kommitténs mening ingen betydelse i sammanhanget. Åklagarverksamheten saknar - i motsats till t.ex. polisverksamheten - organisatoriska eller andra bindningar till länsstyrelsen. Den 1 juli 1985 genomfördes en omorganisation av åklagarväsendets regionala nivå som innebär att landet har delats in i 13 regioner för åklagarverksamhet. Kristianstads och Malmöhus län bildar en åklagarregion. Vid region-åklagarmyndigheterna skall i stor utsträckning handläggas omfattande och komplicerade mål, bl.a. mål om ekonomisk brottslighet. I sådana mål förekommer ofta kontakter med enheter på länsstyrelsen som handlägger skattefrågor. I prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m.m. (s. 17) behandlades bl.a. frågan om regionåklagarmyndigheternas behov av nära kontakter med länsstyrelsens olika organ. Departementschefen framhöll i propositionen att han ansåg att de av remissinstanserna framförda farhågorna för väsentligt försämrade kontakter mellan dessa myndigheter var överdrivna.

De lokala åklagarmyndigheterna har i väsentligt mindre utsträckning kontakter med länsstyrelsen i sin åklagarverksamhet än regionåklagarmyndigheterna, må vara att i enstaka mål även åklagare vid en lokal åklagarmyndighet kan behöva ha kontakt med något av länsstyrelsens organ, likaväl som med någon annan myndighet av regional karaktär.

9.8.5.3 Eslövs och Lunds åklagardistrikt

Eslövs åklagardistrikt har två fasta åklagartjänster. Distriktet omfattar Eslövs polisdistrikt. Talan förs vid Eslövs tingsrätt. Ytan och folkmängden är liten. När det gäller brottsligheten har Eslövs åklagardistrikt en struktur som skiljer sig från de flesta andra åklagardistrikt. Eslöv har den i särklass högsta andelen bötesbrott i förhållande till den totala mängden mål. Distriktet ligger drygt 100 procent över riksgenomsnittet. Antalet utfärdade strafföreläggande för bötesbrott ligger därför väsentligt högre än för alla andra distrikt av jämförbar storlek. Såväl bötesmålen som strafföreläggandena har emellertid minskat under senare år.

Distriktets arbetsunderlag består även i övrigt till mycket stor del av trafikbrott. Det är inte troligt att arbetsunderlaget kommer att bli större i framtiden. Avståndet till Lund är bara 20 km. Kommunikationerna i området är mycket goda. Lunds åklagardistrikt omfattar, liksom Eslövs, bara ett polisdistrikt och en domkrets. Det finns också rent generellt ett naturligt samband mellan de två distrikten. Lunds åklagardistrikt är till ytan ett av de minsta i landet medan däremot befolkningen och brottsligheten är betydligt större än i Eslövs åklagardistrikt. Lunds åklagardistrikt har i dag fyra fasta åklagartjänster. Ett sammanlagt distrikt skulle ge underlag för en myndighet med sju åklagare (jfr avsnitt 8.6.3). Distriktet skulle bli väl avvägt med en yta av 1 828,8 km^2 och en folkmängd om ca 170 000 innevånare. Tyngdpunkten i distriktet skulle ligga i Lund som därför bör vara kansliort.

9.8.5.4 Trelleborgs och Malmö åklagardistrikt

Trelleborgs åklagardistrikt har två fasta åklagartjänster. Distriktet är det till ytan tredje minsta och till folkmängden femte minsta i landet. Distriktet omfattar Trelleborgs polisdistrikt. Talan förs vid Trelleborgs tingsrätt. Brottsligheten är låg, trots närheten till Malmö. Trelleborgs åklagardistrikt har, i likhet med Eslövs, en mycket hög andel bötesbrott i förhållande till den totala målmängden i distriktet och ett stort antal strafföreläggande för sådana brott. Distriktet har ett alltför litet arbetsunderlag för en bärkraftig myndighet. Det är inte troligt att underlaget kommer att öka i framtiden.

Trelleborgs åklagardistrikt bör således enligt kommitténs mening inte bestå som ett eget distrikt. Det finns då flera alternativ. En möjlighet är att lägga samman distriktet med Ystads åklagardistrikt, som i sin nuvarande utformning inte heller har underlag för mer än två åklagartjänster. Avståndet till Ystad är 48 km. Ystads åklagardistrikt bör emellertid, som nyss har nämnts, i första hand läggas samman med Simrishamns åklagardistrikt. Man kan också tänka sig lösningen att lägga samman Ystads, Simrishamns och Trelleborgs åklagardistrikt till ett enda, med Ystad som kansliort. Ett sådant distrikt skulle varken till ytan eller till folkmängden bli alltför stort.

En annan möjlighet är att lägga samman Trelleborgs åklagardistrikt med Malmö. För den sistnämnda lösningen talar framför allt att indelningen i domkretsar inte stämmer överens. Vid Trelleborgs tingsrätt förs talan av åklagarmyndigheterna i såväl Malmö som Trelleborgs åklagardistrikt. Om man lägger samman de båda distrikten kommer man således att få en överensstämmelse med indelningen i domkretsar. Avståndet mellan Trelleborg och Malmö är 31 km. Kommunikationerna är goda. Malmö åklagardistrikt har i och för sig redan en stor myndighet. Med tanke på indelningen i domsagor bör man ändå välja den lösningen att Trelleborgs åklagardistrikt läggs samman med Malmö. Den överkapacitet som kan finnas i Trelleborgs åklagardistrikt kan tillgodogöras det betydligt mer brottsbelastade Malmö åklagardistrikt.

9.8.5.5 Mölndals och Göteborgs åklagardistrikt

Mölndals åklagardistrikt har tre fasta åklagartjänster. Distriktet är det femte minsta i landet när det gäller ytan. Folkmängden är normalstor. Arbetsunderlaget består till betydande del av bötesbrott. Andelen sådana mål är hög i förhållande till det totala antalet mål. Åklagarmyndigheten i Mölndals åklagardistrikt för talan vid Mölndals tingsrätt. Tingsrätten, som även handlägger mål från Göteborgs åklagardistrikt, ligger i Göteborg.

Åklagardistriktet omfattar Mölndals polisdistrikt och en del av Göteborgs polisdistrikt, nämligen Landvetters flygplats. Den 1 oktober 1977 fördes Landvetters flygplats över från Mölndals till Göteborgs polisdistrikt. Någon motsvarande justering av åklagardistrikten ägde aldrig rum. Förhållandet liknar vad som gäller för Arlanda flygplats. I avsnitt

9.8.5.1 har kommittén redovisat synpunkter på den bristande överensstämmelsen mellan polisdistrikt och åklagardistrikt när det gäller Arlanda flygplats. Motsvarande synpunkter gör sig gällande i fråga om Landvetters flygplats. Starka skäl talar för att man bör justera gränsen mellan Göteborgs och Mölndals åklagardistrikt så att Landvetters flygplats förs över till Göteborgs åklagardistrikt.

Mölndals åklagardistrikt har redan i dag ett lågt arbetsunderlag i vissa avseenden. En förändring av gränserna skulle innebära att underlaget för åklagarmyndigheten i Mölndal minskar ytterligare. Brottsligheten i Mölndals åklagardistrikt har ett påtagligt samband med den i Göteborg. Mölndal och Göteborg är sammanväxta städer och det kan ibland vara svårt att avgöra på vilken sida om gränsen mellan dem som ett brott har begåtts. Avståndet mellan åklagarmyndigheterna är sex km. Allt detta talar, tillsammans med det låga arbetsunderlag som Mölndal har, för att man, i stället för att bara justera gränserna för Mölndals och Göteborgs åklagardistrikt, bör lägga samman distrikten. Genom en sammanläggning kan man enligt kommitténs mening göra besparingar i fråga om tjänster såväl på åklagar- som på kanslisidan.

9.8.5.6 Trollhättans och Vänersborgs åklagardistrikt

Trollhättans och Vänersborgs åklagardistrikt har båda tre fasta åklagartjänster i dag. I Vänersborgs åklagardistrikt är emellertid en av åklagarna stationerad i Åmål, ca nio mil från myndighetens kansliort. Det innebär att Vänersborgs åklagardistrikt, med tanke på det långa avståndet mellan Vänersborg och Åmål, i praktiken arbetar som en tvååklagarmyndighet som dessutom har en utstationering. Den angivna organisationen förenar svagheterna med en myndighet med bara två åklagartjänster och de svagheter med en utstationering som närmare anges i avsnitt 9.8.6. Det förhållandet att myndigheten hittills har förmått fullgöra sina arbetsuppgifter, bl.a. med hjälp av personal ur vikariats- och förstärkningskadern, kan inte dölja det faktum att distriktet är väsentligt sårbarare än ett normaldistrikt.

Två lösningar kan tänkas för att ge Vänersborgs åklagardistrikt en bättre struktur; den ena är att dra in stationeringen i Åmål och den andra att överväga en sammanläggning med något annat distrikt. Som kommittén närmare utvecklar i avsnitt 9.8.6 bör stationeringen i Åmål behållas. En lämplig lösning är då i stället att lägga samman Vänersborgs och Trollhättans åklagardistrikt. Avståndet mellan orterna är knappt en mil. Kommunikationerna är mycket goda. Det är enligt kommitténs mening svårt att motivera att i dagens läge behålla två åklagarmyndigheter som ligger så nära varandra om man kan åstadkomma en totalt sett betydligt bättre struktur genom en sammanläggning. Ett sammanlagt distrikt skulle omfatta tre polisdistrikt. Varken ytan, 4 893,8 km^2, eller folkmängden (ca 170 000 innevånare) skulle bli alltför stor. En svaghet skulle kunna vara att den nya myndigheten får föra talan vid fyra tingsrätter. Det betyder enligt kommitténs mening mindre, eftersom den utstationerade åklagaren alltjämt skulle svara för ett av polisdistrikten och en av tingsrätterna. Det finns också redan flera exempel på distrikt som omfattar tre polis-

distrikt, den i sammanhanget viktigaste faktorn. Den naturliga kansliorten för ett sammanlagt distrikt är Vänersborg.

9.8.5.7 Karlskoga och Kristinehamns åklagardistrikt

Karlskoga åklagardistrikt och Kristinehamns åklagardistrikt har båda en liten folkmängd och en förhållandevis låg brottslighet. I synnerhet Karlskoga åklagardistrikt har en liten yta. Båda distrikten har i dag två fasta åklagartjänster. De omfattar vartdera ett polisdistrikt och en domkrets. Inget av distrikten har underlag för mer än två fasta åklagartjänster. Det är inte troligt att underlaget för åklagarverksamhet kommer att öka nämnvärt i något av distrikten. Avståndet mellan Karlskoga och Kristinehamn är 25 km och kommunikationerna är goda. Om distrikten läggs samman kan en väl avvägd enhet skapas. Ytan, 3 543,0 km^2, skulle vara relativt normal för den här delen av landet. Folkmängden skulle bli medelstor (ca 94 000 innevånare).

Karlskoga och Kristinehamns åklagardistrikt ligger i olika län. Åklagarregionen omfattar båda länen. I avsnitt 9.8.5.2 har kommittén tagit upp frågan om man kan lägga samman distrikt inom samma åklagarregion även om de tillhör skilda län. De synpunkter som har redovisats där gör sig på motsvarande sätt gällande i fråga om en sammanläggning av Karlskoga och Kristinehamns åklagardistrikt.

Distrikten är likvärdiga i många avseenden. Det är svårt att avgöra var tyngdpunkten i brottsligheten ligger, även om en del talar för att det är i Kristinehamn. Tyngdpunkten i domstolsverksamheten ligger däremot tveklöst vid Kristinehamns tingsrätt. Vid en sammanläggning bör distriktet därför enligt kommitténs mening ha Kristinehamn som kansliort.

9.8.5.8 Falu och Borlänge åklagardistrikt

I Kopparbergs län har samtliga åklagarmyndigheter, med undantag av den i Borlänge, bara två fasta åklagartjänster vardera. Länet präglas dessutom av att indelningen i domkretsar på ett påtagligt sätt avviker från indelningen i åklagardistrikt och polisdistrikt. Den bristande överensstämmelsen innebär att bl.a. åklagarmyndigheterna i Falu och Borlänge åklagardistrikt för talan vid mer än en tingsrätt.

Falu åklagardistrikt har i dag bara två fasta åklagartjänster. I samband med en omorganisation år 1974 fråntogs distriktet en fast tjänst. Statistiken tyder på att distriktet har ett arbetsunderlag som är för stort för för två åklagare. Underlaget är däremot knappast sådant att man bör inrätta ytterligare en fast tjänst. Det är inte heller troligt att underlaget kommer att öka. Avståndet mellan Falun och Borlänge är bara 19 km. Kommunikationerna är mycket goda och det finns ett klart samband mellan åklagardistrikten. Falu tingsrätts domkrets omfattar delar av båda distrikten. Båda distrikten för också talan vid Leksands tingsrätt. Tidigare hade Falu tingsrätt ett tingsställe i Borlänge. Tingsstället drogs emellertid in för några år sedan. Borlänge åklagardistrikt har därför huvuddelen av sin domstolsverksamhet förlagd till Falun. Om man lägger samman

de båda distrikten kan man få en myndighet som ger underlag för fem åklagartjänster. Varken ytan (7 142,3 km^2) eller folkmängden (knappt 145 000 innevånare) blir för stor. Falu och Leksands tingsrätters domkretsar kommer i sin helhet att ingå i ett sammanlagt distrikt.

När det gäller lokaliseringen av åklagarmyndigheten i ett sammanslaget distrikt gör kommittén följande bedömning. Från åklagarsynpunkt bildar Borlänge den självklara tyngdpunkten i distriktet med sin redan i dag större myndighet och betydligt mer omfattande brottslighet. Falun är visserligen residensort men de lokala åklagarmyndigheternas behov av kontakter med länsstyrelsen är, som tidigare har framhållits, litet. Polismyndigheten i Falun är i och för sig större än den i Borlänge. Detta beror emellertid främst på att Falu polisdistrikt har regional verksamhet, bl.a. en stor trafikavdelning. Talan kommer att föras vid tre tingsrätter; Falu, Leksands och Hedemora. Det förhållandet att en stor del av domstolsverksamheten är förlagd till Falun ger naturliga möjligheter för åklagarna att kombinera förhandlingar i domstol med de kontakter som behövs med polisen i Falun. Vid en samlad bedömning finner kommittén att Borlänge är den lämpligaste lokaliseringen.

9.8.5.9 Sandvikens och Gävle åklagardistrikt

Sandvikens åklagardistrikt har i dag två fasta åklagartjänster. I samband med en omorganisation år 1974 togs en fast tjänst bort. Distriktet omfattar Sandvikens polisdistrikt. Åklagarmyndigheten för talan vid Sandvikens tingsrätt. Distriktet har inte arbetsunderlag för mer än två fasta åklagare och kan inte heller i framtiden förväntas få det. Sandviken ligger bara 22 km från Gävle. Kommunikationerna är goda. De båda orterna har rent generellt ett naturligt samband. Gävle åklagardistrikt består också bara av ett polisdistrikt och en domkrets. Distriktet är litet till ytan men har en mycket hög brottslighet. Gävle åklagardistrikt har idag fyra fasta åklagartjänster.

Kommittén har tidigare framhållit att framför allt i glest befolkade delar av landet kravet på att åstadkomma den från åklagarsynpunkt bästa lösningen i vissa fall får stå tillbaka. De geografiska förhållandena och andra hänsyn kan leda till att man bör välja särskilda lösningar. Det skulle enligt kommitténs mening vara ett betydande avbräck att inte ha kvar en stationering för åklagare i Sandviken, även om avståndet till Gävle i och för sig skulle tala för att man bör slå samman myndigheterna helt. Distriktet skulle lämpa sig för en tillämpning av samma modell som man har valt i Växjö åklagardistrikt med en huvudmyndighet och en utstationering av två åklagare. Mot den bakgrunden föreslår kommittén att distrikten läggs samman med Gävle som kansliort men att två åklagare bör vara stationerade i Sandviken.

9.8.6 Systemet med utstationerade åklagare

Redan 1967 års polisutredning framhöll att systemet med utstationerade åklagare var den allvarligaste bristen i den lokala åklagarorganisationen. Det systemet ledde enligt utredningen till att verksamheten i dist-

riktet splittrades.

Av de urspungliga 29 utstationeringarna med en åklagare återstår nu fem. Kommittén anser att man i princip inte bör ha sådana lokaliseringar. Sårbarheten är uppenbar men gör sig inte bara gällande vid ledigheter av olika slag. Vid åklagarens normala verksamhet i domstol eller då han deltar i förundersökningsverksamheten saknar utstationeringen i praktiken åklagare. Även andra svagheter finns, t.ex. att en utstationerad åklagare inte har kollegor att samråda med på platsen. Verksamheten i distriktet splittras och utstationeringen blir därmed indirekt en belastning för distriktet i övrigt. Från kostnadssynpunkt har det också nackdelar att verksamheten är splittrad på flera enheter. Enligt kommitténs mening måste man kunna påvisa tungt vägande skäl för att behålla en så orationell organisation.

Danderyds åklagardistrikt omfattar Danderyds, Lidingö och Täby polisdistrikt. Talan förs vid Södra Roslags tingsrätt. I Danderyds åklagardistrikt, som har fem fasta åklagartjänster, är en av åklagarna stationerad på Lidingö. Denne åklagare svarar för Lidingö polisdistrikt. Tingsrätten ligger i Stockholm. Det är således bara kontakten med polisdistriktet som skulle motivera en stationering på Lidingö. Avståndet till huvudmyndigheten i Danderyd är inte särskilt stort. De allmänna kommunikationerna i länet är goda. Om alla åklagarna stationerades i Danderyd kan en jämnare arbetsfördelning åstadkommas och distriktet skulle totalt sett få en betydligt bättre struktur. Enligt kommitténs mening saknas bärande skäl för att behålla stationeringen på Lidingö. Den bör därför dras in.

Växjö åklagardistrikt består av hela Kronobergs län. Det omfattar tre polisdistrikt, nämligen Växjö, Ljungby och Älmhult. Talan förs vid Växjö och Ljungby tingsrätter. Växjö åklagardistrikt har sex fasta åklagartjänster. Distriktet har en utstationering i Ljungby. Avståndet mellan Växjö och Ljungby är ca sex mil. Arbetsbördan i distriktet har successivt förskjutits från Växjö till Ljungby. Sedan en tid tillbaka är två åklagare stationerade i Ljungby. Dessa åklagare svarar för Ljungby polisdistrikt och för talan vid Ljungby tingsrätt.

Ljungby är den enda utstationeringen som har flera åklagare. Den utstationeringen är därför inte lika sårbar som de övriga. Den nuvarande organisationen med två åklagare i Ljungby fungerar av allt att döma bra. Enligt kommitténs mening bör utstationeringen därför behållas i sin nuvarande utformning.

Karlskrona åklagardistrikt omfattar Karlskrona och Ronneby polisdistrikt. Talan förs vid Karlskrona och Ronneby tingsrätter. Distriktet har fyra fasta åklagartjänster. En av åklagarna är stationerad i Ronneby, 28 km från Karlskrona. Åklagaren i Ronneby svarar för Ronneby polisdistrikt och för talan vid Ronneby tingsrätt. Åklagarmyndigheten i Karlskrona åklagardistrikt har i sitt planeringsunderlag för budgetåret 1985/86 aktualiserat frågan om att utstationeringen i Ronneby skall dras in. Den upplevs som en belastning. Samma synpunkt har av distriktet förts fram i kommitténs enkätundersökning.

Avståndet mellan Karlskrona och Ronneby är relativt kort. Kommunikationerna är mycket goda. En jämnare arbetsfördelning skulle kunna åstadkommas om utstationeringen dras in. Enligt kommittens mening finns det inget skäl att ha kvar stationeringen i Ronneby. Samtliga tjänster i distriktet bör vara stationerade i Karlskrona.

Uddevalla åklagardistrikt omfattar Strömstads och Uddevalla polisdistrikt. Talan förs vid Strömstads och Uddevalla tingsrätter. Distriktet har fyra fasta åklagartjänster. En av åklagarna är stationerad i Strömstad. Avståndet mellan Uddevalla och Strömstad är ca nio mil. De allmänna kommunikationerna i den delen av Göteborgs och Bohus län är bristfälliga. Åklagarmyndigheten i Uddevalla åklagardistrikt framhåller att utstationeringen i Strömstad upplevs som en belastning.

Riksåklagaren fattade år 1979 beslut om att stationeringen i Strömstad skulle upphöra vid utgången av året. Efter besvär upphävde regeringen beslutet.

Kommittén gör följande bedömning. Som kommittén tidigare har framhållit är det inte nödvändigt att ha åklagare stationerad på alla orter där det finns en polismyndighet. Det samarbete som krävs kan fungera väl ändå, om inte avstånden är alltför stora. Rör det sig däremot om långa avstånd mellan myndigheterna kommer saken delvis i ett annat läge. Man måste då väga in de nackdelar som det innebär med långa resor. Åklagarens möjligheter att snabbt träda in om det behövs, t.ex. i samband med personella tvångsmedel, begränsas om avstånden är alltför stora. När det är fråga om avstånd på 8-9 mil och det dessutom finns en tingsrätt på utstationeringsorten är enligt kommitténs mening de fördelar som kan vinnas med en indragning inte sådana att de uppväger nackdelarna. Trots den svaghet det innebär för organisationen i distriktet bör därför stationeringen i Strömstad behållas.

Vänersborgs åklagardistrikt omfattar Vänersborgs och Åmåls polisdistrikt. Talan förs vid Vänersborgs och Åmåls tingsrätter. Distriktet har tre fasta åklagartjänster. En av åklagarna är stationerad i Åmål. Avståndet mellan Vänersborg och Åmål är ca nio mil. Kommunikationerna är förhållandevis goda. Åklagaren i Åmål svarar för Åmåls polisdistrikt och för talan vid Åmåls tingsrätt. I avsnitt 9.8.5.6 har behandlats frågan om Vänersborgs åklagardistrikt bör läggas samman med något annat åklagardistrikt.

När det gäller stationeringen i Åmål gör kommittén följande bedömning. Avståndet mellan utstationeringen och huvudmyndigheten är betydande. Det finns tingsrätt i Åmål. Tingsrätten har dessutom ett tingsställe i Bengtsfors. Även om kommunikationerna mellan Åmål och Vänersborg är ganska goda blir restiderna mellan orterna ändå betydande p g a avståndet. Således skulle en indragning av utstationeringen ge samma nackdelar som har påtalats när det gäller en indragning av stationeringen i Strömstad. Enligt kommitténs mening talar starka skäl för att behålla stationeringen i Åmål. Detta gäller oavsett hur man ser på frågan om en sammanslagning av Vänersborgs och Trollhättans åklagardistrikt.

9.8.7 Sammanfattning av förändringarna i åklagardistrikten

De förändringar som kommittén föreslår i avsnitt 8 i fråga om antalet fasta resp. rörliga tjänster och de som nu har redovisats rörande distriktsindelningen innebär att antalet åklagardistrikt som har färre än fyra fasta åklagartjänster - dvs som ligger under den storlek som kommittén anser att en åklagarmyndighet bör ha för att fungera väl - minskar med 25 procent. Resultatet av förslagen blir följande.

Storstadsdistrikten kommer liksom nu att ha väsentligt fler fasta åklagartjänster än övriga distrikt. För Stockholms del blir antalet tjänster 83, för Göteborgs 40 och för Malmö 27. I övrigt kommer det att finnas två distrikt med tio åklagartjänster, två med nio tjänster, tre med åtta tjänster, åtta med sju tjänster, två med sex tjänster, tolv med fem tjänster, sju med fyra tjänster, 21 med tre tjänster och 18 med två tjänster.

10 ÖVRIGA FRÅGOR

10.1 Kammarindelningen i storstadsdistrikten

10.1.1 Bakgrund

Domstolsverket har genomfört en översyn av avdelningsindelningen i tingsrätterna. Översynen har, såvitt gäller tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, redovisats i två rapporter; Avdelningsindelning av tingsrätt (Dv 1983:4 och Dv 1984:1). Domstolsverkets förslag utgick från att man, inom ramen för den nuvarande uppdelningen i tvistemåls- och brottsmålsavdelningar, borde öka avdelningarnas självbärighet, dvs deras förmåga att med egna resurser möta förändringar i arbetsbördan. Enligt domstolsverket leder självbärighetsprincipen till att man bör ha en normalorganisation om fem domarrotlar på en brottmålsavdelning. Om förslaget genomförs innebär det en minskning av den reserv av icke ordinarie domare som står till lagmannens förfogande för förstärkningsändamål. Domstolsverket föreslog att antalet avdelningar skulle minskas med två i Stockholms tingsrätt (en brottmåls- och en tvistemålsavdelning) och med en i Göteborgs tingsrätt (en tvistemålsavdelning). För Malmö tingsrätt föreslogs ingen ändring av antalet avdelningar.

Domstolsverket tog även upp frågan om specialisering av mål. Bl.a. ansåg man att mål om ekonomisk brottslighet och narkotikamål bör kunna spridas på fler brottsmålsavdelningar än vad som är fallet i dag. Skälet för en ökad spridning av målen var att detta skulle kunna ge en mera jämnt fördelad arbetsbörda och främja självbärigheten.

Efter remissbehandling av domstolsverkets rapporter togs frågan om avdelningsindelningen i de tre största tingsrätterna upp i 1985 års budgetproposition. Departementschefen framhöll där bl.a. följande.

> Jag vill inledningsvis erinra om vad jag anförde i 1984 års budgetproposition i fråga om avdelningsindelningen av andra tingsrätter än de tre största. Jag framhöll där att tio domarrotlar är den nedre gräns vid vilken avdelningsindelning bör övervägas, att en avdelningsindelad tingsrätt i princip skall vara specialiserad, att domarna med ett par års intervall bör cirkulera mellan avdelningarna och att chefsrådmannen bör ha ett direkt arbetsledningsansvar för den avdelning han förestår. Dessa principer bör enligt min mening ha giltighet också vid avdelningsindelningen av de tre största tingsrätterna.
>
> Jag kan mot denna bakgrund ansluta mig till domstolsverkets uppfattning att en brottmålsavdelning i allmänhet bör ha minst fem och en tvistemålsavdelning minst sex domarrotlar vid de tre största tingsrätterna.
>
> När det gäller antalet avdelningar råder enighet om att en tvistemålsavdelning kan dras in vid Stockholms tingsrätt. Jag delar tings-

rättens uppfattning att indragningen bör anstå till dess de nya lokalerna i kvarteret Klamparen kan tas i bruk.

I likhet med domstolsverket anser jag att starka skäl talar för att också antalet brottmålsavdelningar i Stockholms tingsrätt kan minskas med en. En viktig fråga i det sammanhanget är om en sådan minskning också bör leda till en motsvarande omorganisation på åklagarsidan. Eftersom den lokala åklagarorganisationen f.n. ses över av åklagarkommittén (Ju 1984:04) anser jag det naturligt att den frågan behandlas av kommittén. Hänsyn bör också tas till den förestående ombyggnaden av rådhuset. Det är därför varken nödvändigt eller lämpligt att redan nu ta slutlig ställning till antalet brottmålsavdelningar.

Antalet avdelningar i Göteborgs tingsrätt minskades år 1980 med en. Den nuvarande organisationen synes fungera väl, och en ytterligare minskning av antalet avdelningar skulle inte medföra en från alla synpunkter idealisk lösning. Antalet avdelningar vid Göteborgs tingsrätt bör därför lämnas oförändrat.

10.1.2 Kopplingen mellan tingsrätternas och åklagarmyndigheternas organisation och verksamhet m.m.

Kommittén har i avsnitt 2.4.1 redovisat de tidigare reformer och förslag som har berört kammarindelningen i storstadsdistrikten. I avsnitt 3.2.2 har översiktligt beskrivits arbetsuppgifterna och organisationen i storstadsdistrikten.

I de tre storstadsdistrikten finns ett betydligt starkare organisatoriskt samband mellan tingsrätten och åklagarmyndigheten än vad som normalt sett är fallet i landet i övrigt. I princip svarar en brottmålsavdelning vid tingsrätten mot en åklagarkammare. Den specialisering som förekommer mellan kamrarna vid åklagarmyndigheten får därigenom sin motsvarighet på tingsrätten. Som regel stämmer åklagarna sina mål till en bestämd domarrotel. Någon lottning av målen sker därför inte vid tingsrätterna. Vid Stockholms åklagarmyndighet finns emellertid det systemet att vissa mål stäms som en "fri kvot" på den tingsrättsavdelning som motsvarar kammaren. Dessa mål fördelas sedan inom avdelningen av chefsrådmannen.

Systemet med att låta en kammmare på åklagarmyndigheten svara mot en tingsrättsavdelning växte fram successivt. I samband med översyner av storstadsdistriktens organisation en tid efter förstatligandet (jfr avsnitt 2.4.1) genomförde man en parallellitet mellan kammare och avdelning. Vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt ökades antalet kammare från åtta till nio år 1970 för att åstadkomma en sådan parallellitet. Tidigare var det vanligt att målen fördelades på annat sätt och att åklagarna förde talan på domarrotlar på olika avdelningar. En konsekvens av att man försökte genomföra principen en åklagare - en domare i så stor utsträckning som möjligt (jfr avsnitt 8.6.2) ledde alltså för storstädernas del till att man koncentrerade alla mål från en åklagarkammare till en avdelning på tingsrätten.

Ursprungligen har varje åklagarkammare på resp. ort som regel haft lika många åklagare. Genom de kraftiga utökningar som har skett av åklagarmyndigheterna i storstadsdistrikten under de senaste åren har en förändring skett på den punkten. Personalökningarna på åklagarsidan har inte fördelats jämnt mellan åklagarkamrarna. Framför allt vissa kammare som handlägger specialmål har ökats ut med fler åklagartjänster. Några motsvarande personalökningar har däremot inte skett vid tingsrätterna. Antalet brottmålsrotlar har därför inte förändrats.

Genom kopplingen mellan åklagarkammare och avdelning på tingsrätten blir åklagarmyndigheternas organisation och arbetsläge styrande för tingsrätterna. Mer omfattande omfördelningar av mål eller personal inom åklagarmyndigheterna leder som regel till behov av ändringar även på tingsrätterna. Ändringar i tingsrätternas organisation på brottmålssidan kan inte heller göras utan att det återverkar på åklagarmyndigheterna.

Koncentrationen av vissa måltyper till en åklagarkammare har betydelse även för åklagarmyndighetens samarbete med polisen. I viss utsträckning, t.ex. i fråga om narkotikamål och mål om ekonomisk brottslighet, föreligger en motsvarighet mellan åklagarmyndighetens indelning i kammare och polismyndighetens rotelorganisation. Detta förhållande är av stor betydelse framför allt när det gäller förundersökningar som kräver ett intensivt engagemang av åklagaren. Kontakterna mellan polis och åklagare underlättas av att det bara är ett begränsat antal befattningshavare som sysslar med specialmålen i fråga.

10.1.3 Nuläge

10.1.3.1 Stockholm

Åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt består av överåklagarens kansli och nio åklagarkammare. Stockholms tingsrätt har nio brottmålsavdelningar och det råder därför f.n. full parallellitet mellan åklagarmyndighetens och tingsrättens organisation.

Åklagarmyndigheten har 79 fasta åklagartjänster (varav två på överåklagarens kansli). Tjänsterna är fördelade mellan kamrarna på följande sätt.

Kammare	avdelning i tingsrätten	antal fasta åklagartjänster
1:a kammaren	(avd 12)	7 åklagartjänster
2:a kammaren	(avd 17)	16 åklagartjänster
3:e kammaren	(avd 15)	7 åklagartjänster
4:e kammaren	(avd 11)	7 åklagartjänster
5:e kammaren	(avd 18)	8 åklagartjänster
6:e kammaren	(avd 16)	11 åklagartjänster
7:e kammaren	(avd 13)	7 åklagartjänster
8:e kammaren	(avd 14)	7 åklagartjänster
9:e kammaren	(avd 19)	7 åklagartjänster

Dessutom finns 15 tjänster för assistentåklagare. Som regel tjänstgör drygt ett tjugotal assistentåklagare eller åklagaraspiranter vid myndigheten. Deras tjänstgöring är vanligen förlagd till åklagarkamrarna. Normalt arbetar därför fler åklagare på kamrarna än som framgår av antalet fasta tjänster.

Inom myndigheten förekommer specialisering på så sätt att en del måltyper bara handläggs på en viss kammare eller i vissa fall t.o.m. bara på en åklagartjänst. Följande specialmål förekommer.

1:a kammaren	immaterialrättsliga brott samt dobbleri
2:a kammaren	skattebrott, gäldenärsbrott samt annan kvalificerad ekonomisk brottslighet
3:e kammaren	förfalskning av konstföremål
4:e kammaren	tryckfrihetsmål
5:e kammaren	ungdomsmål
6:e kammaren	narkotikamål och kopplerimål
7:e kammaren	brott mot rikets säkerhet och högmålsbrott
8:e kammaren	militärmål och miljöbrottmål
9:e kammaren	trafikmål, bötesmål, tullmål och sjömål

De mål som inte är specialmål, allmänna mål, handläggs på samtliga kammare utom andra, femte och sjätte kammaren.

Tingsrättens brottmålsavdelningar har med något enstaka undantag bara fyra domarrotlar på varje avdelning. Samtliga brottmålsrotlar, utom de på nittonde avdelningen som handlägger bötesmål m.m., innehas av chefsrådmän eller rådmän. För närmare uppgifter om domstolens organisation hänvisas till de tidigare nämnda rapporterna från domstolsverket.

10.1.3.2 Göteborg

Åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt består av överåklagarens kansli och fem åklagarkammare.

I motsats till vad som gäller för övriga storstadsdistrikt föreligger det inte parallellitet mellan antalet åklagarkammare och antalet brottmålsavdelningar vid tingsrätten. Skälet till detta är att en brottmålsavdelning vid Göteborgs tingsrätt drogs in för några år sedan medan motsvarande omorganisation inte skedde vid åklagarmyndigheten. Göteborgs tingsrätt har således fyra brottmålsavdelningar med fem domarrotlar vid varje avdelning. Några av dessa rotlar innehas av tingsfiskaler.

Åklagarmyndigheten har 38 fasta åklagartjänster (varav två på överåklagarens kansli). Tjänsterna är fördelade mellan kamrarna på följande sätt.

Kammare	avdelning i tingsrätten	antal fasta åklagartjänster
1:a kammaren	(avd 6)	6 åklagartjänster
2:a kammaren	(avd 8)	7 åklagartjänster
3:e kammaren	(avd 9)	9 åklagartjänster
4:e kammaren	-	7 åklagartjänster
5:e kammaren	(avd 7)	7 åklagartjänster

Följande specialisering förekommer inom myndigheten.

1:a kammaren	vissa sjörättsmål
2:a kammaren	militärmål
3:e kammaren	narkotikamål
4:e kammaren	bötesmål, strafföreläggande, sjörättsmål som handläggs på tvistemålsavdelning, mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet, miljöbrottmål m.m.
5:e kammaren	ungdomsmål

Dessutom finns åtta tjänster för assistentåklagare. Som regel tjänstgör drygt ett tiotal assistentåklagare eller åklagaraspiranter vid myndigheten. Deras tjänstgöring är vanligen förlagd till åklagarkamrarna. Normalt arbetar därför fler åklagare på kamrarna än som framgår av antalet fasta tjänster.

Allmänna mål förekommer vid samtliga kammare utom fjärde kammaren. En åklagare på första kammaren har hand om de s.k. landsortsmålen, dvs mål som hör till Mölndals tingsrätt.

Till fjärde kammaren är knutet åklagarmyndighetens bötesavdelning. (Bötesmålen handläggs på tingsrättens sjätte avdelning på en särskild bötesenhet.) Vid fjärde kammaren handläggs vissa typer av mål som inte så ofta leder till rättslig prövning men som kräver betydande insatser på åklagarsidan, t.ex. påståenden om brott av polispersonal i tjänsten och brott som rör arbetsmiljö och liknande. Vidare handläggs där sådana sjömål som handläggs på tvistemålsavdelning i tingsrätten. Tyngdpunkten i målhanteringen ligger emellertid på den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Sådana mål kräver som regel betydande resurser på åklagarsidan under relativt lång tid utan att motsvarande arbete uppkommer på domstolen. De mål som handläggs vid fjärde kammaren stäms, med de undantag som nyss har angivits, in på samtliga brottmålsavdelningar i tingsrätten, utom avdelning nio. De mest kvalificerade målen om ekonomisk brottslighet handläggs på tingsrättens åttonde avdelning.

10.1.3.3 Malmö

Åklagarmyndigheten i Malmö åklagardistrikt består av överåklagarens kansli och tre åklagarkammare. Malmö tingsrätt har tre brottmålsavdelningar. Varje åklagarkammare motsvaras således av en avdelning i tings-

rätten.

Åklagarmyndigheten har 25 fasta åklagartjänster (varav en på överåklagarens kansli). Tjänsterna är fördelade mellan kamrarna på följande sätt.

Kammare	avdelning i tingsrätten	antal fasta åklagartjänster
1:a kammaren	(avd 3)	8 åklagartjänster
2:a kammaren	(avd 4)	10 åklagartjänster
3:e kammaren	(avd 5)	6 åklagartjänster

Dessutom finns sex tjänster för assistentåklagare. Som regel tjänstgör knappt tio assistentåklagare eller åklagaraspiranter vid myndigheten. Deras tjänstgöring är vanligen förlagd till åklagarkamrarna. Normalt arbetar därför fler åklagare på kamrarna än som framgår av antalet fasta tjänster.

Följande specialisering förekommer inom myndigheten.

1:a kammaren	tryckfrihetsmål
2:a kammaren	ungdomsmål, narkotikamål, militärmål, samt mål om varusmuggling
3:e kammaren	bötesmål och strafföreläggande

Allmänna mål förekommer vid samtliga kammare. En åklagare vid tredje kammaren handlägger de s.k. landsortsmålen, dvs mål som hör till Trelleborgs tingsrätt. S.k. EKO-mål handläggs av åklagare som är placerade på 1:a kammaren.

Av tingsrättens avdelningar har två fem brottmålsrotlar vardera och den tredje avdelningen tre vanliga brottmålsrotlar samt en bötesenhet.

10.1.4 Kommitténs överväganden och förslag

10.1.4.1 Allmänt

Frågan om kammarindelningen vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt har aktualiserats genom en nyligen genomförd översyn av de avdelningsindelade tingsrätterna. Förslagen om ändringar i avdelningsindelningen vid de tre största tingsrätterna har tagits upp i 1985 års budgetproposition (jfr avsnitt 10.1.1). Enligt kommitténs mening finns det, inte minst mot bakgrund av de personalförändringar som har skett i storstadsdistrikten, skäl att generellt se på huruvida den nuvarande organisationen i storstadsdistrikten är rationell på den här punkten. Enligt direktiven bör kommittén även behandla och lägga fram förslag till en organisation i stort som i större utsträckning än vad som är fallet i dag kan bidra till en effektivare användning av resurserna inom åklagarväsendet.

En grundläggande fråga är om man bör uppställa ett absolut krav på pa-

rallellitet mellan åklagarmyndigheternas indelning i kammare och tingsrätternas avdelningsindelning. Enligt kommitténs mening finns det åtskilliga skäl som talar för att man bör ha den grundstrukturen. En kammare fungerar arbetsmässigt som en egen enhet. Behov av förstärkning och vikariat tillgodoses i första hand inom kammaren och chefsåklagaren verkar i det dagliga arbetet som arbetsledare. Ledigheter planeras med utgångspunkt från att kammaren i princip skall vara självförsörjande. De grundläggande förutsättningarna för arbetet är således i princip desamma som för en avdelning i tingsrätten. Parallelliteten i organisationen innebär att kammare resp. avdelning i samarbete kan verka för att jämna ut arbetsbördan. En del av fördelarna med denna ordning ligger i att man bara behöver samarbeta med en enhet på den andra myndigheten. I den dagliga verksamheten kan kamrarna resp. avdelningarna arbeta tämligen självständigt i förhållande till övriga enheter inom den egna myndigheten. Kontakterna mellan åklagarmyndighetens och tingsrättens personal, antingen det gäller jurister eller kanslipersonal, underlättas av att där finns en parallellitet i organisationen. Kommittén anser alltså att det nuvarande systemet där en åklagarkammare motsvarar en avdelning i tingsrätten är rationellt.

Det kan emellertid finnas skäl att göra undantag från den nyss nämnda regeln. Enligt kommitténs mening visar organisationen vid åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt att man i enstaka fall också kan välja andra lösningar. Kommittén återkommer till den frågan.

Samtliga storstadsmyndigheter har fått betydande personalförstärkningar under de senaste åren (jämför avsnitt 9.4). Detta har bl.a. lett till att den tidigare inom varje storstadsmyndighet enhetliga strukturen med ett visst antal fasta åklagartjänster per kammare har förändrats. Tidigare hade i princip åklagarmyndigheterna i Stockholms resp. Malmö åklagardistrikt sju fasta åklagartjänster per kammare och åklagarmyndigheten i Göteborg sex sådana tjänster. Som har framgått av det föregående är bilden nu betydligt mera splittrad. Detta beror främst på att de nya åklagartjänsterna har inrättats med särskild inriktning på en viss typ av brottslighet, t.ex. narkotikabrottslighet. De åklagarkammare som sysslar med den typen av brottslighet har därmed förstärkts medan övriga kammare i stort sett har förblivit oförändrade.

Vid tidigare översyner av storstadsdistrikten har uttalats att man bör ha en viss balans mellan antalet domarrotlar i tingsrätten och antalet åklagare. Man har då funnit att sju åklagare skulle utgöra en lämplig motsvarighet till fem domarrotlar. Även åtta åklagare mot fem domarrotlar ansågs då vara motiverat i vissa fall. Det gällde framför allt dimensioneringen av kammare som handlägger ungdomsmål. Enligt kommitténs mening bör givetvis relationen mellan antalet åklagare och antalet domarrotlar vara sådan att man på ömse håll får goda arbetsformer och en rimlig arbetsbörda. När det gäller allmänna mål är förmodligen det tidigare angivna antalet fortfarande en lämplig utgångspunkt. Det är emellertid inte lika givet att sju eller åtta åklagare skall svara mot fem domarrotlar på kammare som handlägger vissa typer av specialmål.

Generellt sett kan man säga att effekten på domstolarna av förändringar i åklagarnas arbetsbörda eller personalsituation numera blir mindre, inte minst genom att området för utfärdande av strafföreläggganden har utvidgats kraftigt och att möjligheterna att underlåta åtal eller begränsa förundersökningar har utökats. Särskilt i storstadsdistrikten får man också räkna med att brotten är svåra att klara upp. En stor andel av det totala antalet mål som handläggs på åklagarmyndigheterna når därför aldrig domstolarna. Till detta kommer att resurserna på åklagarsidan numera i betydligt större utsträckning än tidigare sätts in på sådana brottsområden där förundersökningsarbetet tar betydande tid i anspråk. Åklagare kan under långa tidsperioder bindas upp av handläggningen av enstaka större mål. Den ekonomiska brottsligheten är det mest framträdande exemplet på detta. Under förundersökningsstadiet i större mål av den typen krävs som regel bara obetydliga insatser av domstolen. Ett betydligt större antal åklagare än sju eller åtta kan därför engageras i handläggningen av sådana mål utan att antalet brottmålsrotlar behöver ökas. Samma förhållande gäller i viss utsträckning för andra typer av mål där åklagarna engageras djupt i förundersökningsarbetet, t.ex. narkotikamål. Kommitténs slutsats är sålunda att man inte längre utan vidare kan arbeta med en viss given relation mellan antalet åklagare och antalet domare.

Kommittén har hittills begränsat sig till frågan om antalet åklagare i förhållande till antalet domarrotlar. En annan fråga är om det finns en nedre resp. övre gräns för hur stor en åklagarkammare bör vara för att den skall kunna arbeta rationellt. Utvecklingen på personalsidan har inneburit att en normal åklagarkammare numera omfattar åtta-nio fasta åklagartjänster (assistentåklagarna tillkommer därutöver). Erfarenheterna visar att sådana enheter inte är för stora. När det gäller en kammare vid åklagarmyndigheten i Stockholm har man under en längre period haft femton eller flera åklagare på kammaren. Den storleken på en åklagarkammare kan däremot inte sägas ha varit utan problem.

Enligt kommitténs mening är det, med de ändrade förutsättningar som numera gäller för åklagarverksamheten, inte möjligt att ställa upp några absoluta kriterier för hur en åklagarkammare bör vara uppbyggd. Åtskilliga faktorer kommer in i bilden. Ett krav bör emellertid vara att varje kammare har en sådan personalstyrka att enheten inom sig har tillräcklig flexibilitet för att möta tillfälliga förändringar i arbetsbördan. En självklar utgångspunkt bör också vara att åklagarmyndighetens och tingsrättens organisation anpassas till varandra på lämpligt sätt. Med de utgångspunkterna är det enligt kommitténs mening inget som hindrar att man har en något olika organisation i de tre storstadsdistrikten. Sinsemellan skiljer de sig ganska påtagligt såväl när det gäller storlek som struktur. Den lösning som passar bäst i Stockholm behöver därför inte vara den lämpligaste i något av de andra två distrikten. Redan i dag finns det ju för övrigt vissa skillnader. Frågan om kammarindelning i förhållande till tingsrättens organisation bör därför bedömas för varje storstadsmyndighet för sig.

10.1.4.2 Kammarindelningen vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt

Stockholms tingsrätt uttalade i sitt remissyttrande över domstolsverkets rapporter sammanfattningsvis följande.

> Den nuvarande organisatoriska uppbyggnaden av brottmålsavdelningarna bör bestå. Tingsrättens organisationsform på brottmålssidan bör som nu vara samordnad med åklagarmyndighetens organisation. Det innebär i praktiken att om åklagarmyndigheten i Stockholm även i fortsättningen skall vara uppbyggd på nio kammare det vid denna domstol skall finnas nio avdelningar. Skulle åklagarorganisationen ändras till åtta kammare kan tingsrätten anpassa sig till det.

Kommittén har vid kontakter med företrädare för tingsrätten erfarit att tingsrätten alltjämt anser att den nuvarande organisationen med nio brottmålsavdelningar bör behållas. Enligt tingsrättens mening finns det en betydande flexibilitet och en beredskap för förändringar i arbetsbördan inom dagens organisation. Man anser därför inte att några fördelar står att vinna med fem domarrotlar per avdelning i stället för som nu fyra. En del av de mål som stäms in utgör en s.k. fri kvot som utnyttjas av chefsrådmannen för att jämna ut arbetsbördan inom en avdelning. Detta i kombination med att lagmannen har ett antal assessorer och fiskaler (domarreserver) till sitt förfogande för vikariat och förstärkning gör att man upplever den nuvarande organisationen som mycket flexibel.

Antalet brottmålsrotlar är f.n. 38. En neddragning till åtta brottmålsavdelningar skulle således få till resultat att bara vissa av avdelningarna skulle få fem domarrotlar medan det alltjämt skulle finnas avdelningar med bara fyra rotlar, om man inte minskar domarreserven. Den är emellertid inte större än att den behövs för vikariats- och förstärkningsändamål. För att åstadkomma en bärkraftig organisation med fem rotlar på varje brottmålsavdelning skulle man enligt tingsrätten behöva minska antalet sådana avdelningar från nio till sju.

Tingsrätten framhåller vidare att samarbetet med åklagarmyndigheten är mycket gott. Det finns klara fördelar med att ha en parallellitet mellan kammare och avdelning. Kontakterna mellan företrädare för tingrätten och åklagarmyndigheten på alla nivåer underlättas genom att det finns en motsvarighet i organisationen på den andra myndigheten. Behov av förändringar i måltilldelningen till enskilda avdelningar eller omfördelning av instämda mål brukar enligt tingsrättens erfarenhet kunna tillgodoses efter kontakter med åklagarmyndigheten.

Överåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt framhöll i sitt remissyttrande över domstolsverkets rapporter bl.a. följande.

> Jag har inte något att erinra mot att antalet brottmålsavdelningar minskas till åtta, till följd varav antalet kammare också minskas till åtta. Såsom jag uttalat under utredningsarbetet ser jag en viss fördel i en sådan förändring. En normal allmän kammare skulle

komma att bestå av åtta åklagare i stället för som i dag sju. Kammaren blir härigenom mera flexibel och torde bättre än nu utan åtgärder utanför kammaren kunna parera tillfälliga förändringar av arbetsbelastningen och den faktiska tillgången på personal.

Vid kommitténs kontakter med företrädare för åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt har framhållits att det är ett mycket starkt önskemål att anknytningen kammare - avdelning behålls. Den nuvarande organisationen med nio kammare som svarar mot ett lika stort antal avdelningar i tingsrätten är bra och sett från åklagarmyndighetens synpunkt behövs inga förändringar. Skulle emellertid en neddragning ske av antalet brottmålsavdelningar i tingsrätten bör den leda till en motsvarande ändring i kammarindelningen. En minskning till åtta kammare skulle innebära att varje kammare har minst åtta fasta åklagartjänster. Den storleken på en kammare kan accepteras och har från administrativ synpunkt kanske vissa fördelar. I likhet med tingsrätten framhåller åklagarmyndigheten att det finns ett mycket gott samarbete mellan myndigheterna och att flexibiliten hos såväl tingsrätt som åklagarmyndighet är betydande. Förändringar i målfördelning m.m. för att jämna ut arbetsbördan mellan tingsrättens rotlar och avdelningar tillgodoses när tingsrätten begär det.

Ser man till åklagarmyndigheten och dess organisation finns det enligt kommitténs mening i sig ingenting som motiverar att man minskar antalet åklagarkammare. Redan de befintliga kamrarna är förhållandevis stora. En minskning av antalet kammare med en - eller eventuellt två - skulle kunna ge negativa effekter. När man har nått över en viss storlek på kamrarna minskar möjligheterna för chefsåklagaren att kombinera uppgiften att handlägga de mest krävande målen med att ha en god överblick över det dagliga arbetet på enheten. En utveckling där chefsåklagarna i allt mindre utsträckning själva kan handlägga mål är inte önskvärd. Tvärtom är det angeläget att de i så stor utsträckning som möjligt kan ägna sig åt sin huvuduppgift, att vara åklagare. Med den nuvarande storleken på kamrarna är förutsättningarna för detta goda. En minskning av antalet åklagarkammare skulle enligt kommitténs mening bara kunna motiveras av att man förändrar tingsrättens organisation. Den lösning som man väljer för tingsrätten är därför av vitalt intresse.

Enligt kommitténs mening är det också från åklagarsynpunkt viktigt att brottmålsavdelningarna har en sådan organisation att de är flexibla och att varje enhet i stor utsträckning är självförsörjande. Det finns åtskilligt som talar för att domstolsverkets ståndpunkt att antalet rotlar på en brottmålsavdelning normalt bör vara fem. De senaste årens erfarenheter visar emellertid att Stockholms tingsrätt har kunnat anpassa sig till det kraftigt ökade antalet åklagartjänster vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt utan några nämnvärda problem. Redan det visar på en betydande flexibilitet i organisationen. Genom sin storlek är tingsrätten unik. Kommittén ser inget skäl att ifrågasätta den bedömning som har gjorts av tingsrätten att man får en större flexibilitet genom den nuvarande organisationen med färre rotlar per avdelning än fem, kombinerat med en relativt stor rörlig kader och ett system för utjämning

av arbetsbördan inom avdelningarna, än med fem rotlar per avdelning. En svaghet i förslaget om en minskning av antalet avdelningar med en är också att man endera får acceptera att man även i fortsättningen har några brottmålsavdelningar med bara fyra rotlar eller att den domarreserv som står till lagmannens förfogande i princip försvinner. Inget av alternativen framstår som helt lyckat. Enligt kommitténs mening finns det därför starka skäl som talar för att man bör behålla det nuvarande antalet brottmålsavdelningar vid Stockholms tingsrätt.

Med den utgångspunkt som kommittén har redovisat när det gäller antalet brottmålsavdelningar vid tingsrätten finns det inget skäl att ändra indelningen i åklagarkammare vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt.

10.1.4.3 Kammarindelningen i övriga storstadsdistrikt m.m.

När det gäller kammarindelningen i de övriga storstadsdistrikten är framför allt åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt av intresse.

I likhet med regionåklagarmyndigheterna handlägger de tre storstadsdistrikten stora komplicerade och tidsödande mål, som inte kan inlemmas i en normal rotelverksamhet för åklagare och domare. I Stockholm, som har totalt sett betydligt fler sådana mål, handläggs dessa mål på en särskild kammare som i förhållande till antalet domarrotlar har ovanligt många åklagare (16 åklagare till fyra och en halv domarrotel). Den nuvarande organisationen i Göteborg med en kammare som, med undantag av bötesavdelningen, saknar motsvarighet i tingsrätten har visat sig vara en lämplig lösning för de problem som är förknippade med handläggningen av mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet på en åklagarmyndighet av Göteborgs storlek. Den lösning som har valts i Göteborg har samtidigt lämnat utrymme för att på tingsrätten, i enlighet med domstolens önskemål, ha en mindre utpräglad specialisering när det gäller mål om ekonomisk brottslighet än vad som är fallet i Stockholm.

Den särlösning med en extra åklagarkammare som förekommer i Göteborg fungerar bra enligt vad som uppges från såväl tingsrätten som åklagarmyndigheten. Tingsrätten framhåller att samarbetet löper väl och att skillnaden i organisation inte har haft några negativa effekter för domstolen. Åklagarmyndigheten pekar framför allt på fördelarna när det gäller handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet. Det upplevs inte som något problem att åklagarna på en kammare stämmer in mål på flera avdelningar i tingsrätten. Mot den bakgrunden anser kommittén inte att det finns skäl att minska antalet kammare på åklagarmyndigheten.

Vid åklagarmyndigheten i Malmö finns full parallellitet mellan åklagarkamrarna och tingsrättens indelning i brottmålsavdelningar. Några förändringar i tingsrättens organisation har inte föreslagits. Från åklagarsynpunkt finns inte skäl för några förändringar när det gäller kammarindelningen.

En särskild fråga som berör åklagarmyndigheten i Malmö åklagardistrikt

är behovet av en tjänst som kansliåklagare. I vart och ett av de andra storstadsdistrikten finns en sådan tjänst. Kansliåklagaren biträder bl.a. överåklagaren i vissa administrativa frågor och är föredragande när det gäller överprövningar och andra juridiska ärenden som handläggs av av överåklagaren.

Enligt kommitténs mening har åklagarmyndigheten i Malmö åklagardistrikt nu nått den storleken att chefen för myndigheten måste ha biträde av en åklagare i vissa av sina dagliga uppgifter. I praktiken har sedan flera år tillbaka en åklagare avdelats för att svara för sådana göromål. Detta provisorium bör enligt kommitténs mening ersättas med en tjänst för en kansliåklagare. En sådan tjänst kan lämpligen inrättas genom omvandling av en tjänst för assistentåklagare.

11 FÖRFATTNINGSFRÅGOR

11.1 Skälen för en översyn

Åtskilliga av de frågor som kommittén har tagit upp för, om förslagen genomförs, med sig ett behov av ändringar i åklagarinstruktionen. Det gäller framför allt de förslag som rör administrationen. För att förslagen skall kunna överblickas bättre har kommittén arbetat fram förslag till ändrade bestämmelser. Till kommittén har vidare överlämnats två skrivelser från riksåklagaren med begäran om ändringar i åklagarinstruktionen. Den ena avser delegation av arbetsuppgifter till kanslipersonal och den andra vissa behörighetsregler för åklagare. Kommittén har övervägt de förslagen i samband med det övriga arbetet.

Den åklagarinstruktion som gäller i dag har åtskilliga brister. Den nuvarande instruktionen är från år 1974 men innehåller i huvudsak samma bestämmelser som den instruktion som kom till vid förstatligandet. I samband med de förändringar som skedde till följd av den regionala omorganisationen och översynen av riksåklagarens kansli gjordes bara sådana författningsändringar som hörde direkt samman med den ändrade organisationen. Åklagarinstruktionen har med åren blivit alltmer svåröverskådlig och är enligt kommitténs mening även av det skälet mogen för en grundlig omarbetning. Mot den bakgrunden har kommittén valt att lägga fram ett förslag till en helt ny instruktion.

11.2 En ny struktur

Instruktionen är f.n. indelad i avdelningar. I vissa avdelningar finns huvudsakligen regler om organisationen, men det finns där även bestämmelser om handläggningen av målen och vissa administrativa uppgifter. Flertalet handläggningsregler och administrativa regler är emellertid samlade i ett gemensamt avsnitt. Den nuvarande indelningen innebär bl.a. att regler med samma sakliga innehåll ibland upprepas i flera avdelningar. Regler om åtalsunderlåtelse finns t.ex. i tre olika avdelningar, bl.a. i avsnittet gemensamma bestämmelser.

Huvuddragen i den nuvarande regleringen av åklagarnas verksamhet bör behållas. De grundläggande reglerna finns i 7 kap. rättegångsbalken. En ny instruktion bör liksom den nuvarande ta sikte på alla nivåer inom åklagarväsendet. Bestämmelser som i huvudsak motsvarar de som nu finns i åklagarinstruktionen bör därför tas in i en ny instruktion för åklagarväsendet.

Kommittén anser däremot att en ny instruktion bör ges en helt annan struktur. Den nuvarande avdelningsindelningen bör ersättas med en ny indelning i kapitel. I ett kapitel bör samlas samtliga regler om organisationen på central, regional och lokal nivå. I ett annat kapitel bör samtliga regler föras samman som tar sikte på handläggningen av mål. Ett avsnitt bör ta upp alla bestämmelser i administrativa frågor. Frågor som rör tillsyn över åklagarväsendet och disciplinfrågor bör behandlas i ett kapitel för sig. Slutligen bör besvärsbestämmelserna samlas i ett kapitel.

Den nya struktur som kommittén har valt för instruktionen innebär att frågorna behandlas under det sakområde till vilket de hör i stället för att som nu ömsom behandlas tillsammans med organisationen och ömsom i det gemensamma avsnittet. På så sätt har åtskilliga upprepningar kunnat undvikas. Exempel på detta är bl.a. reglerna om åtalsunderlåtelse, bevistalan och förundersökningsbegränsning.

Åtskilliga detaljbestämmelser mönstras ut. Det gäller framför allt sådana frågor som det är naturligt att riksåklagaren meddelar föreskrifter om, t.ex. vilka typer av diarier som skall föras och detaljerna i åklagarutbildningen, eller som bör regleras på annat sätt, t.ex. hur målen skall fördelas inom en myndighet. Vissa andra detaljbestämmelser som enbart tar sikte på interna arbetsförhållanden inom eller mellan myndigheterna inom åklagarväsendet mönstras också ut. Administrativa bestämmelser som har direkt motsvarighet i någon annan författning har också tagits bort. Det gäller t.ex. skyldigheten för en myndighet att på begäran utfärda intyg om anställning.

11.3 Vissa andra förändringar

De hittillsvarande benämningarna på de lokala åklagarmyndigheterna är tunga och otidsenliga. Den korrekta benämningen på en sådan myndighet är t.ex. "åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt". Enligt kommitténs mening bör man i fortsättningen välja den kortare benämningen "åklagarmyndigheten i Stockholm." Det är den benämning som redan nu används i dagligt tal. Några missförstånd torde knappast uppstå enbart därför att man tar bort hänvisningen till åklagardistriktet. De regionala myndigheterna benämns numera på ett liknande sätt med ordet regionåklagarmyndighet och orten, t.ex. regionåklagarmyndigheten i Stockholm.

När det gäller tjänstebenämningarna för åklagare har kommittén också funnit att en förenkling skulle vara värdefull. I det fallet är emellertid reglerna i 7 kap rättegångsbalken styrande. Funktionerna statsåklagare och distriktsåklagare i 7 kap. rättegångsbalken motsvaras delvis av samma tjänstebenämningar. Samtidigt finns det såväl statsåklagare som distriktsåklagare som har andra tjänstebenämningar. Det ligger utanför kommittén uppdrag att gå in på de grundläggande frågorna om bl.a. funktionsbenämningarna i rättegångsbalken. En viss förenkling skedde vid den regionala omorganisationen (se prop. 1982/83:158 s. 33 f). En av de förändringar som kommittén emellertid anser bör genomföras är att i åklagarinstruktionen klargöra assistentåklagarnas rättsliga ställning som biträdande åklagare och i det sammanhanget ta bort den missvisande tjänstebenämningen distriktsåklagare till förfogande, eftersom assistentåklagare inte är distriktsåklagare till funktionen och inte har den med ställningen som allmän åklagare förknippade behörigheten. Assistentåklagare som har tjänstgjort tre år får nu enligt 50 § tredje stycket åklagarinstruktionen denna tjänstebenämning. De bör i fortsättningen benämnas assistentåklagare oavsett tjänstgöringstidens längd. Kommittén vill också peka på att den tjänstebenämning som har använts i storstadsdistrikten för assistentåklagare som har tjänstgjort tre år, kammaråklagare till förfogande, helt saknar författningsstöd. Till följd av förslagen

i avsnitt 8 kommer antalet tjänster för assistentåklagare att minska med nära 30 procent. Övergångsvis bör de assistentåklagare som redan har fått titeln distriktsåklagare till förfogande få behålla denna titel.

De sakliga ändringar i åklagarinstruktionen som har sin grund i kommitténs förslag om bl.a. förändringar när det gäller administrationen tas inte upp här. I den delen hänvisas till avsnitten 4.7 (frågor som rör administrationen), 6.5 (frågor som rör delegering av arbetsuppgifter och överförande av arbetsuppgifter från åklagare till kanslipersonal), 7.5.5 (åklagares behörighet att väcka en fråga om häktning), 8.6.2 (införande av skyldighet att samråda med tingsrätt innan arbetsordning utfärdas) och 8.8 (frågor som rör förordnanden för åklagare i vissa fall). Kommittén vill i detta sammanhang peka på att bestämmelsen om att en chef för en myndighet kan delegera alla administrativa ärenden som inte är av den arten att de bör avgöras av chefen bl.a. öppnar en möjlighet för överåklagarna i storstadsdistrikten att t.ex. överlämna åt en åklagarkammare att avge yttranden i lagstiftningsfrågor eller åt en åklagare att besvara en skrivelse. För storstadsdistrikten, som i jämförelse med övriga myndigheter inom åklagarväsendet har en stor mängd sådana ärenden, innebär det en möjlighet att avlasta överåklagaren uppgifter.

De sakliga förändringar som föreslås i övrigt är följande.

Omröstningreglerna för den rådgivande nämnden i riksåklagarens kansli tas bort mot bakgrund av reglerna i den nya förvaltningslag som föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Riksåklagaren ges rätt att förordna en extra åklagare att utfärda sådana strafföreläggande för vilka eljest krävs viss tids tjänstgöring som åklagare, på samma sätt som f.n. gäller beträffande vissa typer av åtalsunderlåtelse.

En regel om behörighet för återkallelse av åtalsunderlåtelse införs.

Den nuvarande detaljregleringen av åklagarutbildningen hör enligt kommitténs mening inte hemma i åklagarinstruktionen. Riksåklagaren kan meddela föreskrifter eller allmänna råd om utformningen av utbildningen. Samtidigt måste då införas vissa andra bestämmelser i åklagarinstruktionen, bl.a. om när riksåklagaren skall pröva frågan om antagning av en aspirant till assistentåklagare. Skyldigheten att fullgöra en del av aspirantutbildningen vid en polismyndighet eller en tingsrätt bör också framgå av instruktionen. Riksåklagarens möjlighet att dispensera från vissa behörighetsvillkor i instruktionen får samtidigt en klarare utformning.

När det gäller frågan om vilken nedre gräns man bör sätta för behörighet till en åklagartjänst gör kommittén följande bedömning.

Åklagarrollen har förändrats i flera avseenden under senare år i och med att allt fler uppgifter har lagts på alla typer av åklagare. Samtidigt har möjligheterna att bl.a. utfärda strafföreläggande och meddela åtalsunderlåtelse vidgats. Att det i vissa avseenden finns behörighetsregler

som knyter an till två års tjänstgöring inom åklagarväsendet betyder enligt kommitténs mening inte att en åklagare därmed är mogen för alla uppgifter som hör till åklagarrollen. Under en begränsad tidsperiod har visserligen ett flertal ansökningar om dispenser från den nuvarande treårsgränsen bifallits av regeringen. Vid de tillfällena har det emellertid över huvud taget inte funnits några sökande med längre tjänstgöringstider till de aktuella åklagartjänsterna. Dispenserna har meddelats under en tid då åklagarväsendet har fått ett mycket stort antal nya tjänster samtidigt som aspirantantagningen under de närmast föregående åren har varit mycket låg. Det rör sig alltså om ett övergående fenomen. Mot den bakgrunden ser kommittén inga sakliga skäl för att ändra reglerna om den minsta tids tjänstgöring som krävs för behörighet till åklagartjänst.

12 KOSTNADER OCH GENOMFÖRANDET

12.1 Konsekvenserna av förslagen

De förslag som kommittén har presenterat när det gäller administrationen innebär framför allt att en rad uppgifter förs över från regional till lokal nivå inom åklagarväsendet. Vissa uppgifter läggs också ner från centralmyndigheten till en lägre nivå. När det gäller effekterna av den förändrade beslutsstrukturen m.m. gör kommittén följande bedömning.

För riksåklagarens kansli innebär vissa av förslagen att arbetsbördan minskar medan andra förslag medför att man får fler uppgifter i kansliet. De arbetsuppgifter som försvinner från centralmyndigheten är bl.a. utfärdande av arbetsordningar och huvuddelen av de ledighetsbeslut som i dag fattas på central nivå. Ingen av de uppgifterna tar en hel årsarbetskraft i anspråk. En förbättrad information leder enligt kommittén bedömning till säkrare handläggning och färre förfrågningar. Belastningen minskar därmed på sikt. Modernisering och förenkling av de administrativa rutinerna medför också att belastningen på kansliet minskar.

På kort sikt får man räkna med att vissa tillfälliga insatser måste göras som ökar arbetsbördan i riksåklagarens kansli. Det gäller framför allt att systematisera och framställa bättre informationsmaterial på den administrativa sidan. Översyn av rutiner, blanketter m.m. bör ske som ett naturligt led i det arbetet. Den insatsen motsvarar enligt kommitténs mening ungefär ett års arbete för 1-2 personer. Det är också realistiskt att räkna med ett visst merarbete inom kansliet dels i samband med den grundläggande utbildning som man måste ge de lokala myndigheterna, dels som en följd av att de lokala myndigheterna i början är ovana vid vissa administrativa rutiner. Vissa arbetsuppgifter som nu ligger på regional nivå kommer i fortsättningen att handhas av riksåklagaren. Förändringarna berör framför allt ekonomisidan. Lägger man över de utbetalningsrutiner som är knutna till TEMOS och som i dag sköts av regionåklagarmyndigheterna måste riksåklagarens kansli tillföras personal. Kommittén beräknar behovet till två tjänster. Däremot bedömer kommittén att hanteringen av reseförskott kan ske inom de nuvarande ramarna. Detsamma gäller den mindre ökning av arbetsbördan som blir följden av ett ökat regionalt och lokalt inflytande över utbildningen och de ändrade formerna för insamling av statistik. Kommitten vill också framhålla att om man i framtiden lägger över utbetalningsrutinerna på lokala åklagarmyndigheter minskar arbetsbördan ånyo i kansliet.

En ny arbetsuppgift för riksåklagaren blir att lägga fast de ekonomiska ramarna för myndigheterna på regional och lokal nivå. Det bör, som kommitten har nämnt, ske efter schabloner. Något större merarbete blir det därför inte fråga om. Den ökade ekonomiska friheten i framför allt storstadsdistrikten innebär samtidigt att kansliet avlastas en del uppgifter. De nu angivna förändringarna bör därför kunna genomföras med oförändrade resurser.

På den personaladministrativa sidan måste man beräkna resurser för bl.a. den ökade informationen. I dag är informationsinsatserna på den sidan otillräckliga. Detta jämte den förändrade strukturen leder till att man inom ramen för de rationaliseringsvinster som uppkommer bör förstärka personalbyrån med en tjänst.

För regionåklagarmyndigheterna innebär förslagen i avsnitt 4 nära nog genomgående en minskning av arbetsuppgifterna. Vissa ledighetsbeslut läggs emellertid ned från riksåklagarens kansli till regional nivå. Flertalet beslut som rör en lokal myndighets angelägenheter, t.ex. ekonomifrågor, tillsättningsärenden, ledighetsbeslut m.m. faller bort. Uppgiften att kontrollera, komplettera och vidaresända diverse administrativa ärenden från lokal nivå försvinner helt. Antalet anställda på regionåklagarmyndigheterna minskar också genom att åtskilliga rörliga tjänster omvandlas till distriktsåklagartjänster. För åklagarna på en regionåklagarmyndighet innebär det att de i än större utsträckning kan ägna sig åt sin huvuduppgift, att vara åklagare. De arbetsuppgifter som försvinner är emellertid till stor del sådana som utförs av kanslipersonalen. Kommittén gör den bedömningen att de minskade arbetsuppgifterna innebär att en normal regionåklagarmyndighet med en överåklagare, en statsåklagare och en distriktsåklagare inte behöver mer än två administrativa tjänster. Det är möjligt att arbetsminskningen i och för sig motiverar en ytterligare neddragning men man kan inte rimligen ha färre än två administrativa tjänster på dessa myndigheter. Det ökade utrymme för andra uppgifter som uppstår bör enligt kommitténs mening kunna utnyttjas genom att kanslipersonalen i större utsträckning tas till hjälp i omfattande mål som rör ekonomisk brottslighet. I sådana mål kan en åklagare ha åtskillig hjälp av adminstrativ personal med att göra sammanställningar, att bevaka beslag, att systematisera aktmaterialet etc. I viss utsträckning bör därför kanslipersonalen på regionåklagarmyndigheterna kunna ges uppgifter som liknar de i Handen-projektet.

Även om de lokala åklagarmyndigheterna nu får en betydligt självständigare roll i administrativt hänsende förenklas samtidigt rutinerna och beslutsvägarna förkortas. Närheten till de som berörs av besluten och den överblick man har på en liten myndighet bidrar också till att minska handläggningstiderna och förenkla hanteringen. Det är bara ett fåtal av förslagen som kommer att innebära nya arbetsuppgifter. I övrigt rör det sig om uppgifter som redan i dag hanteras på den lokala nivån men där beslutsbefogenheterna ligger regionalt eller centralt. Förslagen bör därför som kommittén ser det, inte leda till annat än marginella förändringar i arbetsbördan på lokal nivå. På ett litet antal lokala myndigheter kan emellertid förhållandena vara sådana att kanslipersonalen måste utökas med t.ex. en halv tjänst. Det är emellertid först när den nya organisationen har varit i gång en tid som man märker att det har uppstått ojämnheter i arbetsbördan. En viss del av rationaliseringsvinsten bör därför avsättas för att riksåklagaren skall kunna inrätta administrativa tjänster på enstaka myndigheter om det uppstår ett behov av det. Kommittén har i avsnitt 4.7.5 behandlat frågan om utbildning på de lokala myndigheterna i administrativa frågor.

När det gäller teknikanvändningen innebär kommitténs förslag att de lokala och regionala myndigheterna får en ökad frihet. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna får bli avgörande för utvecklingen.

Förslaget om en ökad delegation bör kunna genomföras utan några särskilda insatser utöver den utbildning som nyss har nämnts samt sådan utbildning som riksåklagaren redan bedriver.

Kommittén har inte räknat några kostnader för de förslag som hör samman med de förändringar som kan bli följden av häktningsutredningens förslag. I häktningsutredningens betänkande har redovisats hur förslagen skall finansieras. Kommittén vill emellertid betona att kostnaderna för åklagarväsendets del kan bli högre än häktningsutredningen förutsatte om t.ex. vissa av förslagen som avser att begränsa tillämpningen av anhållande och häktning inte genomförs.

Förslaget om en utökning av de fasta åklagartjänsterna hör direkt samman med ändringarna i distriktsindelning. Dessa ändringar är en förutsättning för att man skall kunna minska den rörliga kadern i den utsträckning som kommittén har föreslagit. De båda förslagen måste därför genomföras samtidigt.

Förändringen i distriktsindelning innebär att åklagarmyndigheterna i Eslöv, Simrishamn, Trelleborg, Mölndal, Trollhättan, Karlskoga och Falun dras in samt att åklagarmyndigheten i Sandviken dras in men att man behåller Sandviken som stationeringsort för två åklagare. Genom att tjänsterna som chefsåklagare är vakantsatta vid fem av de berörda myndigheterna uppkommer ingen större övertalighet på åklagarsidan. En viss övertalighet kan komma att uppstå för den administrativa personalen. Avståndet mellan myndigheterna som slås samman är genomgående kort och man kan därför räkna med att såväl åklagare som kanslipersonal vid de myndigheter som berörs är intresserade av en tjänst vid den nya myndigheten.

12.2 Kostnader och rationaliseringsvinster

Från den tidigare genomförda omorganisationen av åklagarväsendets regionala nivå återstår ett överskott i form av en rationaliseringsvinst om 1 277 000 kr. som får utnyttjas för förändringar inom den lokala åklagarorganisationen (jfr prop. 1982/83:158 s. 43).

Då det gäller frågan om rationaliseringsvinster och kostnader som uppstår med anledning av åklagarkommitténs förslag utgår kommittén vid beräkningarna från att ett antal tjänster dras in, dels vid de åklagarmyndigheter som upphör dels vid regionåklagarmyndigheterna. I gengäld inrättas nya tjänster vid de sammanslagna myndigheterna samt i riksåklagarens kansli. Vidare inrättas ett stort antal distriktsåklagartjänster i utbyte mot motsvarande antal tjänster för assistentåklagare. Kostnadsbilden blir följande.

Indragning av tjänster (åtta chefsåklagartjänster, tio distriktsåklagartjänster, 35 assistentåklagartjänster och 28 administrativa tjänster)

+ 13 106 000 kr.

Inrättande av nya tjänster (49 distriktsåklagartjänster, 17 administrativa tjänster på lokal nivå och tre administrativa tjänster på central nivå)

- 12 425 000 kr.

Skillnad	+ 681 000
Innestående rationaliseringsvinst	+ 1 277 000
Minskade hyreskostnader m.m.	+ 325 000
Summa	+ 2 283 000
Ökade kostnader för utbildning och information	- 400 000
Ökade reskostnader	- 100 000
Medel för förstärkning, administrativ personal	- 1 270 000
Återstående rationaliseringsvinst	513 000

Beräkningen av minskade kostnader för hyror är försiktigt hållen. Det är sannolikt att vinsten blir betydligt större. Behovet av större lokaler i kansliorterna i de sammanslagna distrikten har vägts in. Kommittén har inte räknat med de minskade kostnader som allmänt sett uppkommer till följd av en distriktssammanslagning, t.ex. att arkivkostnader, tryckkostnader etc blir lägre om antalet myndigheter och stationeringar minskar. Även det bidrar till att vinsten sannolikt blir större än vad som har angivits ovan.

När det gäller ökade kostnader för utbildning och information har kommittén inte bara beräknat kostnader för utbildning av personalen på de lokala myndigheterna utan även de kostnader som blir följden av att man i ökad utsträckning går över till skriftlig information. Kostnaden för att framställa och vidmakthålla en personalhandbok har vägts in.

Indragningen av vissa myndigheter och av två utstationeringar innebär att man måste räkna med ökade kostnader för resor till domstol och till polisen. Kommittén vill framhålla att beräkningen sannolikt ligger åtskilligt för högt - i praktiken uppkommer knappast några kostnader alls på tre av orterna (Mölndal, Lidingö resp. Sandviken) och kostnaderna kommer förmodligen att bli betydligt lägre på de andra orterna.

När det gäller förstärkningsmedel för administrativ personal har kommittén beräknat kostnader motsvarande 20 halvtidstjänster.

12.3 Tidpunkten för genomförandet

Vissa av de förändringar som föreslås är sådana att de i princip kan genomföras omedelbart, t.ex. sådana som rör delegering av arbetsuppgifter och användningen av tekniska hjälpmedel. Andra förslag, främst förslagen om en ändrad distriktsindelning och förändringar i beslutsstrukturen i fråga om administrationen, kräver viss planering och förarbete. Förslagen har emellertid enligt kommitténs mening ett sådant inbördes samband att de bör genomföras samtidigt. Organisationsförändringarna är inte lika omfattande som de som genomfördes vid den regionala omorganisationen. Kommittén anser därför att förändringarna bör kunna genomföras med verkan från den 1 juli 1987.

Reservation av ledamoten Gunilla André om ändrad distriktsindelning m.m. (avsnitt 9)

Ändrad distriktsindelning

Jag anser inte att de argument som har lagts fram för en ändrad distriktsindelning är hållbara. Jag kan hålla med om att det generellt sett kan finnas svagheter som är förknippade med de små myndigheterna. I praktiken har emellertid dessa myndigheter kunnat fullgöra sina arbetsuppgifter på ett godtagbart sätt. Redan det är ett argument mot att man måste ha stora myndigheter för att få verksamheten att fungera. Det inns också åtskilliga skäl som talar emot den centralisering av åklagarväsendet som skulle bli följden av förslagen i kapitel 9.

Närheten till polisen och domstolen betyder enligt min mening mycket för att åklagarverksamheten skall fungera rationellt. För åklagarna är det en given fördel att ha omedelbar tillgång till den polispersonal som i den dagliga verksamheten biträder med förundersökningsarbetet. Om polis och åklagare befinner sig på olika orter riskerar man att kontakterna mellan dem försämras och att arbetet förlorar i effektivitet. Inte minst mot bakgrund av den föreslagna reglerna om kortare frister vid frihetsberövanden är den utveckling mot en centralisering som kommittén förordar betänklig.

Åklagarens roll som förundersökningsledare är viktig när det gäller att utnyttja de begränsade resurserna för brottsutredning effektivt. Den har betydelse inte bara för åklagarverksamheten utan i minst lika hög grad för polisen. Genom ändrad lagstiftning under de senaste åren, bl.a. reglerna om förundersökningsbegränsning, har åklagaren fått en nyckelroll. Det är angeläget att polisen på ett enkelt och smidigt sätt kan få kontakt med åklagare då det uppkommer frågor om en förundersökning kan avslutas eller då man behöver prioritera olika utredningsinsatser inbördes. Den kontakten får man enklast genom att polis och åklagare befinner sig på samma ort.

Det är inte bara behovet av närhet till polisen som man bör ta med i bilden. En betydande del av åklagarnas verksamhet består i att föra talan i domstol. Även kontakterna med domstolen underlättas givetvis av om myndigheterna finns på samma ort.

Vidare är det betydelsefullt för allmänheten att det finns rättsvårdande myndigheter även på mindre orter. Finns det en polismyndighet och en tingsrätt är det naturligt att även ha en åklagarmyndighet. Den bästa lösningen är om de judiciella indelningarna stämmer överens. Antalet åklagarmyndigheter är redan färre än antalet tingsrätter och betydligt färre än antalet polismyndigheter. Att ytterligare minska antalet lokala myndigheter inom åklagarväsendet vore, som jag har varit inne på, olyckligt ur många synpunkter.

Även kostnadsaspekten måste tas med i bilden. Om åklagarmyndighet, polis och domstol befinner sig på olika orter måste åklagarna resa till rättegångar och sammanträden med polisen. Det för med sig ökade kostnader för resor. Vidare får man räkna med ett bortfall av åklagararbetskraft p.g.a. restiden och spilltid i samband med resorna.

Jag anser således inte att några förändringar i distriktsindelningen bör ske. Jag är ense med majoriteten om att man bör förstärka de lokala myndigheterna väsentligt genom att skapa fler fasta åklagartjänster på dessa. Eftersom det förslaget delvis förutsätter att man lägger samman vissa distrikt anser jag att man bör göra vissa justeringar i fråga om fördelningen av fasta och rörliga tjänster.

I Malmöregionen bedömer jag att antalet rörliga tjänster bör ligga ungefär på den nuvarande nivån om man behåller åklagarmyndigheterna i Eslöv, Trelleborg och Simrishamn. I Lunds åklagardistrikt är emellertid belastningen sådan att myndigheten bör tillföras ytterligare en fast åklagartjänst. Några omvandlingar därutöver bör inte ske i Malmöregionen.

I Vänersborgsregionen bör man välja den lösningen att åklagarmyndigheterna i Borås och Vänersborg vardera får ytterligare en fast åklagartjänst. Med den lösningen kan man behålla utstationeringen i Åmål och ändå få en stabil myndighet i Vänersborg.

För Karlstadsregionen bedömer jag att man inte bör omvandla någon tjänst i Karlstads åklagardistrikt men väl en i Örebro. Den regionen behöver med sina många små myndigheter en relativt stor rörlig kader.

I Gävleregionen bör man, även om man inte förändrar åklagardistriktets omfattning, tillföra åklagarmyndigheten i Gävle en fast åklagartjänst utöver de som finns i dag. Även åklagarmyndigheten i Falu åklagardistrikt bör, om man behåller den nuvarande myndigheten, tillföras ytterligare en fast tjänst.

När det gäller förslagen i övrigt om fördelningen av fasta och rörliga tjänster delar jag kommitténs uppfattning.

Systemet med utstationerade åklagare

Jag är ense med majoriteten om att stationeringarna i Ljungby, Strömstad och Åmål bör behållas. De argument som anförs för den lösningen är välformulerade. Jag kan däremot inte acceptera att stationeringarna i Ronneby och Lidingö dras in. De argument som talar för att man inte drar in några åklagarmyndigheter talar enligt min mening också för att man behåller de kvarvarande utstationeringarna.

Reservation av ledamoten Ulf Arrfelt i fråga om sammanläggning av Gävle och Sandvikens åklagardistrikt (avsnitt 9.8.5.9)

Jag delar kommitténs mening att Gävle och Sandvikens åklagardistrikt bör läggas samman, men har en annan uppfattning när det gäller lokaliseringen av åklagarmyndigheten. En sammanläggning mellan distrikten ger ett till ytan väl sammanhållet distrikt, med en för området normal yta (totalt 4 249,9 km^2). Det skulle bestå av två polisdistrikt. Även folkmängden skulle bli väl avvägd (ca 150 000 innevånare). Kansliorten bör vara Gävle. Gävle utgör den självklara tyngdpunkten i distriktet. Enligt min mening finns det, särskilt med tanke på bl.a. det korta avståndet - 22 km -, inget skäl att välja två stationeringsorter. Distriktet skiljer sig inte heller på något påtagligt sätt från de andra distrikt som läggs samman och där man förlägger myndigheten till en ort.

Särskilt yttrande av experten Sven-Olof Håkansson

I avsnitt 11 har kommittén i korthet berört förutsättningarna för överåklagarna i storstadsdistrikten att delegera bl.a. yttranden. Även om man genomför den förändringen är enligt min mening förutsättningarna för en överåklagare att delegera vissa arbetsuppgifter, främst sådana av juridisk art, alltför begränsade. De uppgifter jag tänker på är inte sådana att de kan läggas på chefsåklagare. Regionåklagarmyndigheterna har i och med den omorganisation som skedde den 1 juli 1985 i samtliga regioner utom en byggts upp så att det finns flera statsåklagare på myndigheten. Därigenom öppnas möjligheter att delegera arbetsuppgifter inom myndigheterna på ett sätt som saknar motsvarighet i storstadsdistrikten. Den nuvarande tjänsten för kansliåklagare bör enligt min mening bytas ut mot en statsåklagartjänst. Genom en sådan lösning ges överåklagarna i de tre största distrikten samma förutsättningar som övriga överåklagare att fördela om arbetsuppgifter.

Särskilt yttrande av experten Curt Sörbom

Administrationen

Ledighetsbeslut

Jag delar kommitténs uppfattning att en lokal myndighet i princip skall kunna besluta om alla typer av ledighet utom i de fall då det som en vikarie krävs någon annan än en tjänsteman vid myndigheten. I vissa fall är bestämelserna svårtolkade, särskilt när det gäller att fastställa de lönemässiga konsekvenserna av ett beslut. Förtryckta blanketter i enlighet med kommitténs rekommendationer med angivande av ledighetsarter, löneartskoder och uppgifter för koncentrerad deltid liksom en handbok med lösbladssystem, genom vilken riksåklagaren fortlöpande bistår myndigheterna med en tolkning av nya bestämmelser och avtal utgör enligt min mening en nödvändig förutsättning för att kommitténs förslag skall kunna genomföras utan alltför stor belastning för de lokala myndigheterna.

Ett alternativ till kommitténs förslag är att man bryter ut de mest komlicerade beslutstyperna såsom exempelvis ledighet för facklig verksamhet, barnsbörd och barntillsyn och beträffande dessa inför den modell med delade beslut som RÅ-utredningen föreslagit beträffande alla ledighetsbeslut, dvs. den del av beslutet som avser den lönemässiga effekten fattas i riksåklagarens kansli. De övriga besluten - det stora flertalet - förslagsvis de som avser ledighet för sjukdom, semester, beredskapskompensation, obligatorisk militärtjänstgöring eller civilförsvarstjänstgöring och ytterligare några ledighetstyper skulle kunna meddelas lokalt fullt ut enligt kommitténs förslag.

Disciplinansvaret

Kommitténs förslag att en myndighets befogenheter enligt 15 kap. 3 § lagen om offentlig anställning skall utövas av myndighetens chef innebär att disciplinansvaret läggs på chefsåklagaren för en lokal myndighet beträffande administrativ personal som myndigheten själv kan tillsätta. Antalet disciplinärenden är få. När det gäller storstadsdistrikten ligger disciplinansvaret för nu aktuell personal på överåklagaren. Handläggningen av ett disciplinärende är en ytterst grannlaga uppgift. Ärendet kan ha initierats av chefsåklagaren själv eller av någon annan befattningshavare vid myndigheten och utgången kan få negativa och för chefsåklagaren svårbemästrade återverkningar på den psykiska arbetsmiljön. Jag anser att disciplinansvaret bör ligga på överåklagaren, som genom den auktoritet som följer av tjänsteställningen har en naturlig distans till den lokala myndighetens personal.

Frågor som rör distriktsindelningen

I likhet med kommittén anser jag att Falu och Borlänge åklagardistrikt bör slås samman, men jag delar inte dess uppfattning att den föreslagna myndigheten bör lokaliseras till Borlänge. Från åklagarsynpunkt är Falun en naturligare kansliort. Falu polisdistrikt, som har regionala enheter, är större än Borlänge. Större delen av domstolsverksamheten är förlagd till Falun, medan Borlänge saknar såväl tingsrätt som tingsställe.

Särskilt yttrande av experten Arne Wikström

Av 7 kap. 2 § RB framgår att RÅ har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket samt att under honom statsåklagarna har motsvarande funktioner inom sina områden. I åklagarinstruktionen (1974:910) finns bestämmelser som knyter an till nu ifrågavarande funktioner. Riksåklagarens uppgifter, innefattande bl.a. tillsyn över åklagarväsendet, är angivna i 4 §. För de statsåklagare, som är regionchefer, är en tillsynsplikt inskriven i 18 §.

Kommittén har tagit in RÅ:s tillsynsplikt i förslaget till ny åklagarinstruktion (4 kap. 1 §) men uteslutit den i 18 § intagna tillsynsplikten.

Det har inte sedan 18 § fick sin lydelse den 1 juli i fjol förekommit något som bör föranleda att den i paragrafen angivna tillsynsplikten för överåklagarna utmönstras ur åklagarinstruktionen. Det är viktigt, inte minst av pedagogiska skäl, att även den för regioncheferna på grundval av RB gällande tillsynsplikten återfinns i den centrala åklagarförfattningen.

RB:s bestämmelser får betydelse också för hur den administrativa verksamheten ordnas. RÅ:s och statsåklagarnas inflytande över denna verksamhet måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för dem att fullgöra funktionerna enligt RB.

När det gäller statsåklagarna, dvs. överåklagarna, får vad som nyss sagts betydelse särskilt för regioncheferna. Kommitténs förslag minskar deras inflytande över den administrativa verksamheten på lokalplanet men dock inte sådan grad att det kan anses hindra fullgörandet av deras funktioner enligt RB.

Kommitténs förslag föranleder i övrigt följande synpunkter.

Jag delar kommitténs mening att RÅ:s befattning med arbetsordningarna för underlydande myndigheter kan inskränkas till allmänna råd om hur en normalarbetsordning bör vara uppbyggd. En lokal åklagarmyndighets arbetsordning bör dock utfärdas av regionåklagarmyndigheten bl.a. därför att denna disponerar regionens förstärkningspersonal och bör avgöra om assistentåklagare som stadigvarande tjänstgör vid lokalmyndigheten skall tas in lottningssystemet eller ej.

Förslaget om en ändrad personalrapportering har kommittén gemensamt med RÅ-utredningen. I dag löper rapporteringen friktionsfritt. Det beror till största delen på att den personal som sköter rapporteringen på region-regionmyndigheterna har fått en gedigen utbildning som underhålls årligen. En grundförutsättning för att kunna sköta rapporteringen rätt är förtrogenhet med det allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (AST). Härtill kommer förtrogenhet med SLÖR-systemet.

Jag delar uppfattningen att en personalhandbok från RÅ skulle vara till stor nytta i arbetet. Men värdet av en handbok får inte överskattas. Man skriver t.ex. inte i handboksform om de 289 sidorna i arbetsgivarverkets publikation avseende AST, och AST är bara en del av allt det som reglerar personalrapporteringen. Man får inte underskatta svårigheterna att hantera en snårig materia som hela tiden ändras. Här behövs utbildning, grundläggande såväl som fortlöpande.

De nuvarande rapporteringsrutinerna är dock något tunga, och de håller på att förenklas. Bl.a. avvecklas de s.k. tjänstgöringskorten fortlöpande. Även andra smärre förenklingar kan ske. Jag vill påstå att man efter sådana förenklingar men med ett bibehållande av den nuvarande redovisningsordningen får ett rapporteringssystem som är bättre än det som kommittén föreslår.

Eftersom det inte finns tillräckligt underlag för bedömning av vilken lösning på rapporteringsfrågan som är bäst inser jag att min åsikt inte väger tyngre än kommitténs och att dess förslag kan komma att väljas. Jag vill för sådant fall anmärka att de av kommittén föreslagna resursförändringarna på personalsidan behöver övervägas ytterligare. RÅ skulle i fortsättningen komma att få direkt kontakt med omkring 100 åklagarmyndigheter i stället för som nu 17. Ett sätt att hålla nere personalökningen hos RÅ vid den nivå som kommittén föreslår skulle vara att även i fortsättningen, dock under kortare tid än hittills, utbilda regionmyndigheternas förstabiträden och dessas vikarier centralt. Dessa tjänstemän skulle härigenom även fortsättningsvis kunna utgöra "frågepanel" och tjänstgöra som utbildare av lokalmyndigheternas personal.

Tillsättningsbeslut som rör administrativa tjänster förekommer sällan på lokal nivå. Besluten är långt ifrån okomplicerade (arbetsgivarverkets senaste cirkulär i ämnet, SAV 1984:15, är på 101 sidor), och det finns t.o.m. risk för skadestånd om tillsättningsfrågan inte hanteras rätt. Besluten bör även i fortsättningen ligga hos regionmyndigheten, vars personal har erfarenhet av dem och möjlighet att underhålla kunskaperna i ämnet.

När det gäller beslutsnivån i övriga fall har jag ingen erinran mot förslaget. Problemen med s.k. delade beslut, dvs. lokala ledighetsbeslut/ centrala löneavdragsbeslut (se RÅ-utredningen, Ds Ju 1983:19 s. 59) bör till ledning för den praktiska tillämpningen tas upp vid den fortsatta behandlingen av kommittéförslaget.

När det gäller de lokala och regionala myndigheternas ekonomi hänvisar kommittén till den ökade ekonomiska frihet som de lokala polismyndigheterna har fått nyligen. Jag anser att man inte bör göra den här jämförelsen med polisen med tanke på den lokala polisorganisationens storlek, skiftande och flexibla arbetsuppgifter samt dess budgetomslutning.

En jämförelse med domstolsväsendet ter sig mera naturlig. Där är samtliga överrätter, de tre största tingsrätterna samt de tre största länsrätterna budgetmyndigheter, vilka tilldelas medel för lönekostnader och expenser. Budgetmyndigheterna har dock inte obegränsad förfoganderätt

över dessa medel. De andra myndigheterna inom domstolsverkets område tilldelas inte medel för att finansiera sina lönekostnader. I stället fastställer verket en personalplan för det kommande budgetåret. Medel får sedan tas i anspråk för lönekostnader på de tjänster som är upptagna i personalplanen samt, med vissa begränsningar, för vikariat på sådana tjänster. Medlen disponeras av domstolsverket men följs upp av respektive myndighet. För andra lönekostnadsändamål än de nu nämnda disponerar dessa myndigheter en lönereserv. Utöver lönereserven tilldelas de medel för expenser.

Den här modellen bör kunna användas även inom åklagarväsendet, och jag ansluter mig därför till förslaget om att de tre största åklagarmyndigheterna görs till budgetmyndigheter, dock med viss begränsad rätt att förfoga över vakansmedel. Förslaget att tilldela lokala åklagarmyndigheter medel för administrativ personal kan jag däremot inte biträda. Eftersom jag har åsikten att tillsättning av administrativa tjänster skall ske på regional nivå skulle nämligen tillsättningsbeslut och medelsdisposition hamna på skilda myndigheter. När det gäller expensmedlen, vilka inte alls är av den betydelse för RÅ:s ekonomiska ansvar som lönemedlen, godtar jag kommitténs förslag. Detsamma gäller förslagen om utbetalningsrutiner och hantering av reseräkningar och läkarvårdskostnader.

Kommitténs förslag om nya inköpsrutiner föranleder inga andra kommentarer än att det blir nödvändigt att även i fortsättningen hålla en central reserv för mera kapitalkrävande inköp och att budgetläget nödvändiggör prispressande centrala inköp till (det icke budgeterade) priset av en något ökad administration.

Beträffande den organisatoriska indelningen på lokalplanet är jag med följande undantag och tillägg, ense med kommittén om förslagen till nya, mera slagkraftiga åklagardistrikt.

Utöver vad som föreslås anser jag att Mariestads och Skövde distrikt bör läggas samman med Skövde som kansliort. Två-åklagarmyndigheterna i Lindesberg och Hallsberg borde också dras in. Med hänsyn till kommunikationerna föreslås emellertid att endast Hallsbergs distrikt läggs ihop med Örebro distrikt, varigenom en myndighet med åtta åklagartjänster bildas.

Jag anser att kansliorten för de sammanlagda Gävle-Sandviken-distrikten bör vara Gävle. En utstationering i Sandviken skulle försvaga organisationen av det nya distriktet. Jag hänvisar i övrigt till vad ledamoten Ulf Arrfelt uttalar i denna del.

Slutligen anser jag att utstationeringarna i Strömstad och Åmål bör dras in.

Förslag till

Förordning med instruktion för åklagarväsendet

1 kap Bestämmelser om organisationen m.m

Inledande bestämmelser

1 § Grundläggande bestämmelser om åklagarna finns i rättegångsbalken.

Statsåklagare har tjänstebenämningarna överåklagare eller statsåklagare. Distriktsåklagare har tjänstebenämningarna chefsåklagare, kammaråklagare eller distriktsåklagare.

Assistentåklagare är biträdande åklagare.

2 § Åklagarväsendet är indelat i regionala verksamhetsområden (åklagarregioner) och lokala verksamhetsområden (åklagardistrikt.) I varje region finns en regionåklagarmyndighet. I varje distrikt finns en åklagarmyndighet. I förordningen (1985:492) om rikets indelning i verksamhetsområden för åklagarväsendet finns bestämmelser om indelningen i åklagarregioner och åklagardistrikt.

Riksåklagaren

3 § Hos riksåklagaren finns ett kansli. Riksåklagaren är chef för kansliet. Vid kansliet finns en rådgivande nämnd som består av sex personer.

Biträdande riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare. Han utövar riksåklagarens tjänst när denne har förhinder och inträder efter beslut av riksåklagaren även i övrigt i dennes ställe vid behandling av vissa ärenden eller grupper av ärenden.

Vid riksåklagarens kansli finns en tillsynsbyrå och en kanslibyrå. Varje byrå förestås av en byråchef. Dessutom finns byråchefer för riksåklagarens verksamhet som åklagare.

Vid riksåklagarens kansli finns i övrigt personal enligt särskilda föreskrifter eller andra beslut som regeringen meddelar samt ytterligare personal i mån av behov och tillgång på medel. I mån av behov och tillgång på medel får riksåklagaren anlita utomstående för särskilda uppdrag.

4 § När både riksåklagaren och biträdande riksåklagaren har förhinder utövas riksåklagarens tjänst av den eller de byråchefer som riksåklagaren bestämmer.

5 § I arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas åt en tjänsteman vid riksåklagarens kansli att avgöra sådana ärenden som inte är av det slag att de behöver prövas av riksåklagaren. En åklagaruppgift

får överlämnas endast till en biträdande åklagare.

6 § Innan ett ärende som är av större vikt eller av principiell betydelse avgörs, skall den rådgivande nämndens mening inhämtas. Riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren skall vara närvarande vid nämndens sammanträde. Föredragande i nämnden är riksåklagaren eller den tjänsteman som han bestämmer. Riksåklagaren skall också fortlöpande hålla nämnden informerad om verksamheten vid kansliet och inom åklagarväsendet i övrigt.

Ärenden som innebär utövning av en åklagaruppgift eller prövning av en tillsynsfråga i det enskilda fallet får inte behandlas i nämnden.

Nämnden är beslutför när minst fyra ledamöter är närvarande.

Vid nämndens sammanträde skall föras protokoll.

7 § I riksåklagarens frånvaro får inte fattas sådana beslut av större vikt som kan anstå utan olägenhet. Utan hans medgivande får inte heller sådana åtgärder vidtas som är oförenliga med föreskrifter som riksåklagaren har utfärdat eller grunder som han tillämpar.

8 § Ärenden avgörs efter föredragning. Riksåklagaren får dock avgöra ärenden utan föredragning. I arbetsordningen eller genom särskilt beslut får medges att ett ärende som handläggs enligt 5 § avgörs utan föredragning.

Föredragning av ett ärende ankommer på en byråchef eller på en särskilt förordnad föredragande. Chefen för en byrå har rätt att närvara när ett ärende som hör till byrån föredras av någon annan.

9 § Om någon som har varit närvarande vid den slutliga handläggningen av ett ärende som rör åklagarväsendets administration har skiljaktig mening skall denna antecknas.

10 § I arbetsordningen eller genom särskilda beslut skall bestämmas vem som får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärenden.

Regionåklagarmyndigheterna

11 § Överåklagaren är chef för regionåklagarmyndigheten. Vid myndigheten finns i övrigt personal enligt särskilda föreskrifter eller andra beslut som regeringen meddelar samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö

12 § Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt ingår inte i någon åklagarregion.

Överåklagaren är chef för åklagarmyndigheten. Vid myndigheten finns i övrigt personal enligt särskilda föreskrifter eller andra beslut som regeringen meddelar samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

Åklagarmyndigheten är indelad i det antal kammare och andra avdelningar som riksåklagaren bestämmer. En chefsåklagare är chef för en åklagarkammare.

13 § Överåklagaren delar in personalen till tjänstgöring på kammare och övriga avdelningar. Vid indelningen skall det tillses att åklagarna vinner erfarenhet av olika slag av mål och ärenden. Överåklagaren beslutar om hur målen skall fördelas.

Åklagarmyndigheterna i övriga distrikt

14 § I andra åklagardistrikt än som avses i 12 § är chefsåklagaren chef för myndigheten. Vid myndigheten finns i övrigt personal enligt särskilda föreskrifter eller andra beslut som regeringen meddelar samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

Statsåklagarmyndigheten för speciella mål

15 § I Stockholm finns en statsåklagarmyndighet för speciella mål.

Överåklagaren är chef för myndigheten. Vid myndigheten finns i övrigt personal enligt särskilda föreskrifter eller andra beslut som regeringen meddelar samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

Bestämmelserna i 2 kap. 6-7, 9-15, 18-19, 3 kap. 2, 4-6, 13-15, 19-21 och 5 kap. 1 och 2 §§ gäller i tillämpliga delar för statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Gemensamma bestämmelser

16 § Allmänna verksstadgan (1976:600) skall tillämpas på riksåklagaren och hans kansli.

Verksstadgan skall vidare, med undantag av 2-4, 9-12 och 16-18 §§ samt i övrigt på sätt som framgår av denna instruktion, tillämpas på de lokala åklagarmyndigheterna, regionåklagarmyndigheterna och statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Befogenheter som enligt verksstadgan tillkommer en myndighet utövas av chefen för myndigheten, om inte riksåklagaren bestämmer annat.

17 § För varje lokal åklagarmyndighet, regionåklagarmyndighet och för statsåklagarmyndigheten för speciella mål skall det finnas en arbetsordning. Denna skall innehålla de allmänna bestämmelser för arbetet inom myndigheten som behövs utöver denna förordning och andra föreskrifter från regeringen och riksåklagaren samt bestämmelser om grund-

erna för fördelningen av målen.

Myndigheterna beslutar var och en sin arbetsordning. Myndigheten får dessutom meddela särskilda föreskrifter för personalen. Innan en åklagarmyndighet i ett åklagardistrikt beslutar arbetsordning skall myndigheten samråda med den eller de tingsrätter där åklagare vid myndigheten för talan.

18 § Om hinder inte möter på grund av en tjänsteförrättning bör åklagare vid en regionåklagarmyndighet eller en lokal åklagarmyndighet vara anträffbar på myndigheten under minst två timmar dagligen under den tid då myndighetens kansli hålls öppet.

2 kap. Handläggningen av mål och ärenden

Grundläggande regler om fördelningen av åklagaruppgifter

1 § Riksåklagaren får tala å brott som hör under allmänt åtal med undantag av brott som i utövningen av tjänsten har begåtts av statsråd, justitieråd regeringsråd, riksdagens ombudsman, justitiekanslern eller den som utövar riksåklagarens tjänst.

Bestämmelser om riksåklagarens uppgifter som åklagare finns i övrigt i rättegångsbalken samt i andra lagar och författningar.

2 § Biträdande riksåklagaren, byråcheferna, utom chefen för kanslibyrån, samt sådan tjänsteman som riksåklagaren förordnar är biträdande åklagare hos riksåklagaren.

3 § Överåklagaren, statsåklagare och distriktsåklagare vid en regionåklagarmyndighet fullgör åklagaruppgifter inom hela regionen i mål där dessa uppgifter är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av dem.

4 § Vid en lokal åklagarmyndighet fullgör chefsåklagare åklagaruppgiften i mål där denna uppgift är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av chefsåklagare.

5 § Överåklagaren eller statsåklagare vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål fullgör åklagaruppgifter i hela riket. Främst bör vid myndigheten handläggas mål om brott som har begåtts inom flera regionåklagarmyndigheters verksamhetsområden eller mål som med hänsyn till sin omfattning eller av annat skäl inte lämpligen kan handläggas vid en regionåklagarmyndighet eller vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

6 § En assistentåklagare vid en regionåklagarmyndighet bereder mål och ärenden vid myndigheten. Överåklagaren får förordna sådan åklagare att i ett särskilt fall fullgöra åklagaruppgifter vid myndigheten. Överåklagaren får också förordna en assistentåklagare att fullgöra åklagaruppgifter

i ett åklagardistrikt inom regionen.

En assistentåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö bereder mål och ärenden eller fullgör åklagaruppgifter inom en åklagarkammare eller en annan avdelning.

När det är oundgängligen nödvändigt får riksåklagaren besluta att en assistentåklagare skall tas i anspråk för tjänstgöring utanför den åklagarregion eller, i fråga om assistentåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg eller Malmö, det åklagardistrikt till vilket han hör.

En assistentåklagare får inte tilldelas arbetsuppgifter i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till hans erfarenhet av åklagarverksamhet. En assistentåklagare får inte heller, annat än i utbildningssyfte, tilldelas mål som kräver särskild erfarenhet.

7 § En allmän åklagare är skyldig att fullgöra en uppgift som ankommer på en annan allmän åklagare om han förordnas till det.

En allmän åklagare är skyldig att på uppdrag av justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän väcka och utföra åtal som beslutas av denne och att även i övrigt lämna honom det biträde han begär.

8 § En åklagare vid en lokal åklagarmyndighet skall skyndsamt underrätta regionåklagarmyndigheten om sådana mål beträffande vilka anledning kan förekomma att en åklagare vid regionåklagarmyndigheten bör fullgöra åklagaruppgiften enligt 3 § eller som överåklagaren eljest bör ha kännedom om.

9 § Kan ett mål handläggas av åklagare vid flera åklagarmyndigheter skall samråd ske om vilken åklagare som lämpligen bör fullgöra åklagaruppgiften. Kan enighet ej nås hänskjuts frågan till vederbörande överåklagare. Rör saken flera överåklagare och kan de ej enas, hänskjuts frågan till riksåklagaren.

Vissa särskilda åklagaruppgifter

10 § Statsåklagare, distriktsåklagare eller sådana assistentåklagare som har tjänstgjort minst två år som assistentåklagare får utfärda strafföreläggande för brott för vilket är föreskrivet svårare straff än böter.

I fråga om behörighet att utfärda strafföreläggande med stöd av lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom är särskilt föreskrivet.

Riksåklagaren får förordna en extra åklagare att utfärda sådant strafföreläggande som avses i andra stycket, om det finns särskilda skäl för det.

11 § Överåklagare får besluta om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap 7 § andra stycket rättegångsbalken.
Statsåklagare, distriktsåklagare eller sådana assistentåklagare som har tjänstgjort minst två år som assistentåklagare får besluta om åtalsunderlåtelse enligt

1. 20 kap 7 § första stycket 1 rättegångsbalken om svårare straff än böter är föreskrivet för brottet,
2. 20 kap 7 § första stycket 2 rättegångsbalken,
3. 20 kap 7 § första stycket 4 rättegångsbalken,
4. 1 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, om svårare straff än böter är föreskrivet för brottet.

Riksåklagaren får förordna en extra åklagare att fullgöra sådan prövning som avses i andra stycket, om det finns särskilda skäl för det.

Vad som har sagts i första och andra styckena om behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse skall på motsvarande sätt gälla beträffande återkallelse av åtalsunderlåtelse.

12 § Statsåklagare får besluta att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap 4 a § första stycket 1 rättegångsbalken. Vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö får sådana beslut även meddelas av chefsåklagare.

Åklagare som skulle ha varit behörig att besluta om åtalsunderlåtelse får besluta att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken.

13 § Statsåklagare fullgör åklagares uppgifter i fråga om bevistalan. Vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö fullgörs sådana uppgifter även av chefsåklagare.

14 § Statsåklagare prövar om förundersökning skall inledas mot en tjänsteman inom polisväsendet för ett brott som har samband med tjänsten samt handlägger i övrigt sådana ärenden. I fråga om brott mot trafikförfattning gäller detta dock endast sådant brott som avses i 1 § andra stycket eller 3-5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Utan hinder av vad som nu har sagts får en annan åklagare vidta de åtgärder som inte utan olägenhet kan uppskjutas.

Vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö får, enligt överåklagarens bestämmande, en chefsåklagare eller en åklagare som är biträdande chef för en kammare fullgöra sådana uppgifter som anges i första stycket.

15 § En åklagare får väcka en fråga om häktning vid den domstol där prövningen lämpligen kan ske.

Förordnande för åklagare, m.m.

16 § Överåklagare vid regionåklagarmyndigheter får förordna en distriktsåklagare vid en lokal åklagarmyndighet inom regionen att fullgöra sådana uppgifter som ankommer på åklagare vid en annan åklagarmyndighet inom regionen.

17 § Överåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö får, i samråd med överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten på samma ort, förordna en distriktsåklagare eller en assistentåklagare vid åklagarmyndigheten att fullgöra åklagaruppgifter som ankommer på regionåklagarmyndigheten eller på någon åklagarmyndighet inom regionen. I samråd med överåklagaren vid åklagarmyndigheten i samma ort, får överåklagare vid regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö på motsvarande sätt förordna en åklagare vid regionåklagarmyndigheten eller en distriktsåklagare vid en åklagarmyndighet inom regionen att fullgöra åklagaruppgifter vid den först nämnda myndigheten.

18 § En åklagare som tjänstgör vid en lokal eller regional åklagarmyndighet är skyldig att fullgöra beredskap inom åklagarregionen i den omfattning som riksåklagaren bestämmer. Överåklagaren beslutar om indelningen i beredskap.

Delegering av arbetsuppgifter

19 § Chefen för en regionåklagarmyndighet eller en lokal åklagarmyndighet får förordna sådana anställda som inte är åklagare och som har vunnit tillräcklig erfarenhet att på eget ansvar

1. föra diarier,
2. rekvirera registerutdrag och personbevis,
3. efter beslut i varje särskilt fall av åklagare inhämta yttrande som krävs i ärende angående åtalsunderlåtelse,
4. underteckna och expediera underrättelser och meddelanden,
5. fullgöra underrättelseskyldighet som åligger åklagare eller åklagarmyndighet, dock inte delge beslut om åtalsunderlåtelse,
6. inhämta sådana upplysningar som avses i 3 och 6 §§ kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål,
7. fullgöra uppgifter enligt expeditionskungörelsen (1964:618) och stämpelförordningen (1964:619),
8. upprätta och expediera statistikuppgifter.

3 kap Bestämmelser i administrativa frågor

Inrättande av tjänster

1 § Riksåklagaren inrättar extra ordinarie och extra tjänster för åklagaraspiranter, assistentåklagare samt extra ordinarie och extra tjänster för distriktsåklagare där högst lönegrad N 27 får tillämpas, dock ej tjänster för chefsåklagare.

Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö får inrätta extra ordinarie och extra tjänster för annan personal än åklagare där högst lönegrad N 27 får tillämpas. Riksåklagaren inrättar sådana tjänster vid övriga myndigheter inom åklagarväsendet.

Tjänstetillsättning m.m.

2 § Tjänster som riksåklagare, biträdande riksåklagare och överåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö tillsätts av regeringen. Andra tjänster som överåklagare, tjänster som statsåklagare eller som chefsåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö tillsätts av regeringen efter förslag av riksåklagaren. Övriga tjänster som distriktsåklagare tillsätts av riksåklagaren.

Tjänster som byråchef vid riksåklagarens kansli tillsätts av regeringen efter anmälan av riksåklagaren. Övriga tjänster i riksåklagarens kansli tillsätts av riksåklagaren.

Åklagaraspiranter och assistentåklagare antas av riksåklagaren. Riksåklagaren beslutar om någon skall anställas för tjänstgöring som kan tillgodoräknas som notarietjänstgöring. I fråga om tjänstgöring som kan tillgodoräknas som notarietjänstgöring finns bestämmelser även i notarieförordningen (1984:488).

Övriga tjänster vid regionåklagarmyndigheterna och de lokala åklagarmyndigheterna tillsätts av myndigheten.

3 § Ledamöterna i den rådgivande nämnden i riksåklagarens kansli förordnas av regeringen för högst tre år. Regeringen utser en av ledamöterna att vara ordförande i nämnden.

4 § Behörig till en tjänst som statsåklagare eller distriktsåklagare är endast den som uppfyller villkoren i 8 § och 12 § första stycket samt har tjänstgjort tre år som assistentåklagare.

5 § Tjänster som assistentåklagare eller åklagaraspirant behöver inte kungöras lediga. I fråga om sådana tjänster tillämpas inte heller bestämmelserna i 13 § anställningsförordningen (1965:601).

6 § Innan riksåklagaren lämnar ett förslag om en tjänstetillsättning eller beslutar att tillsätta en tjänst vid en regionåklagarmyndighet eller en lokal åklagarmyndighet skall yttrande inhämtas från myndigheten. Gäller tillsättningsärendet en tjänst vid en lokal åklagarmyndig het som ingår i en åklagarregion skall yttrande även inhämtas från regionåklagarmyndigheten.

Vad som har sagts i första stycket skall även gälla i ärenden om upphörande av anställning samt i fråga om vikariat som tillsätts av riksåklagaren.

7 § Regeringen prövar frågor om anställnings upphörande enligt 7 kap 3 § eller 4 § lagen (1976:600) om offentlig anställning eller med anledning av arbetstagares begäran om entledigande beträffande tjänster som anges i 2 § första stycket första meningen. Beträffande andra tjänster och vikariat som regeringen tillsätter prövar riksåklagaren dessa frågor.

Antagning och utbildning av åklagare m.m.

8 § Som åklagaraspirant får antas den som efter juris kandidatexamen eller juristexamen har förvärvat notariemeritering enligt notarieförordningen (1984:488).

9 § En ansökan om antagning till åklagaraspirant är förfallen sex månader efter den dag då den kom in till riksåklagaren. När en ansökan har förfallit skall sökanden underrättas om det.

10 § En åklagaraspirant fullgör efter riksåklagarens betämmande provtjänstgöring vid en regionåklagarmyndighet eller vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg eller Malmö. Riksåklagaren bestämmer utformningen av aspirantutbildningen.

En åklagaraspirant är skyldig att ta emot förordnande som åklagare. Aspiranten är vidare skyldig att i den utsträckning som riksåklagaren bestämmer fullgöra utbildning på en polismyndighet eller en tingsrätt.

11 § Skall en åklagaraspirants tjänstgöring upphöra på grund av omständigheter som hänför sig till åklagaraspiranten personligen, gäller inte 30 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

12 § Till assistentåklagare antas åklagaraspiranter som har fullgjort provtjänstgöring enligt 10 § samt är lämpliga för fortsatt tjänstgöring på åklagarbanan. Riksåklagaren bör pröva om en aspirant skall antas som assistentåklagare när aspiranten har tjänstgjort omkring nio månader.

Riksåklagaren får bestämma i vad mån tjänstgöring utom åklagarväsendet får tillgodoräknas som tjänstgöring enligt första stycket.

Ledighetsbeslut m.m.

13 § Överåklagare beslutar om förläggningen av sin semester och, under högst 15 dagar varje kalenderår, om annan ledighet för sig själv. Under ledigheten uppehålls tjänsten av den som riksåklagaren har förordnat att inneha sådana vikariat. Innan överåklagaren begagnar sig av ledigheten skall han underrätta riksåklagaren. Riksåklagaren beslutar om annan ledighet för överåklagare.

Fråga om ledighet för annat än sjukdom eller sådant allmänt uppdrag, som meddelats av regeringen eller på grund av regeringens bemyndigande, avgörs dock av regeringen, om ledigheten avser längre tid än sex månader i följd.

14 § Riksåklagaren beslutar om ledighet för åklagare för annat än sjukdom och ledighet med föräldrapenning för barns födelse om ledigheten avser längre tid än sex månader i följd.

Riksåklagaren beslutar om delpensionsledighet för åklagare. Riksåklagaren får överlämna till åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö eller till en regionåklagarmyndighet att besluta om sådan ledighet.

15 § Regionåklagarmyndigheten beslutar om semester och annan ledighet för personalen utom i de fall som anges i 13 och 14 §§. Behövs som vikarie vid en ledighet för åklagare annan än en tjänsteman inom regionen beslutar riksåklagaren om ledigheten.

16 § Vad som sägs i 15 § skall på motsvarande sätt gälla om ledighet för personal vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

17 § Chefsåklagare vid åklagarmyndigheter i andra distrikt än som avses i 16 § beslutar, efter samråd med regionåklagarmyndigheten, om förläggningen av sin semester, om tjänstgöringsfrihet för fullgjord beredskap och, under högst 15 dagar per kalenderår, om annan ledighet för sig själv. Åklagarmyndigheten beslutar om ledighet för personal vid myndigheten utom i de fall som anges i 14 § eller då det som vikarie vid en ledighet behövs någon annan än en tjänsteman vid myndigheten. I sistnämnda fall beslutar regionåklagarmyndigheten om ledigheten.

18 § För att handlägga ett visst mål eller ärende eller en viss grupp av mål eller ärenden eller för annat särskilt åliggande i tjänsten får riksåklagaren befria en överåklagare helt eller delvis från övriga tjänstegöromål. Överåklagaren får bevilja tjänstemän vid myndigheten eller underställd myndighet sådan tjänstebefrielse. Riksåklagaren beslutar dock om tjänstebefrielse under längre tid än 15 dagar under ett kalenderår.

Vikariat, m.m.

19 § Behöver ett vikariat tillsättas med anledning av ledighet som avses i 13-17 §§ tillsätts vikarie av den som har beviljat ledigheten. Vid ledighet som enligt 13-17 §§ beslutas av riksåklagaren eller i annat fall då en tjänsteman eljest inte utövar sin tjänst tillsätts dock annat vikariat än långtidsvikariat av överåklagaren.

Skall en tjänst som tillsätts av regeringen ledigförklaras, förordnar riksåklagaren vikarie på tjänsten i avvaktan på tillsättningen. Skall en tjänst som tillsätts av riksåklagaren ledigförklaras meddelas sådant vikariatsförordnande av överåklagaren.

I fråga om göromålsförordnande som meddelas till följd av ledighet enligt 18 § skall bestämmelserna i första stycket tillämpas.

Riksåklagaren får förordna någon som enligt 8 § inte är behörig till

åklagartjänst att inneha annat vikariat än långtidsvikariat på en sådan tjänst.

Bisyssla

20 § I fråga om andra tjänster som regeringen tillsätter än tjänsten som biträdande riksåklagare lämnas besked enligt 37 § anställningsförordningen (1965:601) av riksåklagaren.

Beslutsregler i övrigt

21 § Administrativa ärenden vid en regionåklagarmyndighet eller en lokal åklagarmyndighet avgörs av myndighetens chef. I arbetsordningen eller genom särskilda beslut får överlämnas åt en tjänsteman vid myndigheten att avgöra sådana ärenden som inte är av det slag att de bör avgöras av chefen för myndigheten.

4 kap Tillsynsfrågor och disciplinfrågor

1 § Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet. Riksåklagarenskall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Han skall vidare verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom åklagarväsendet.

Riksåklagaren lämnar råd och upplysningar till åklagarna angående deras tjänsteutövning.

Riksåklagaren får, när det behövs för de ändamål som anges i första stycket, meddela föreskrifter för åklagarna och för de underlydande myndigheterna.

2 § Överåklagare verkar för att bestämmelserna om tvångsmedel, om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning samt om strafföreläggande tillämpas riktigt och enhetligt.

3 § Bestämmelserna i 15 kap 4 § lagen (1976:600) om offentlig anställning gäller även den som innehar eller uppehåller tjänst som statsåklagare, distriktsåklagare, assistentåklagare eller åklagaraspirant.

Myndighets befogenhet enligt 15 kap 3 § lagen om offentlig anställning utövas i övrigt av myndighetens chef. I fråga om den som fullgör tjänstgöring som kan tillgodoräknas som notarietjänstgöring utövas dock denna befogenhet av riksåklagaren.

5 kap Besvär m.m.

1 § Talan får inte föras mot riksåklagarens beslut i brottmålsfrågor.

2 § Ett beslut i en administrativ fråga som har fattats vid en lokal åklagarmyndighet som ingår i en åklagarregion får överklagas hos regionåklagarmyndigheten.

Ett beslut i en administrativ fråga som har fattats vid en regionåklagarmyndighet får överklagas till riksåklagaren. Detsamma gäller beträffande beslut i sådana frågor fattade vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

I fråga om ett sådant beslut om eller förslag till tjänstetillsättning som tillkännages genom anslag på en myndighets anslagstavla räknas besvärstiden från den dag då anslaget skedde hos den myndighet som har meddelat beslutet eller avgivit förslaget. Detsamma gäller beslut om långtidsvikariat som tillsätts i samma ordning som tjänsten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1987 då åklagarinstruktionen (1974:910) skall upphöra att gälla.

Utan hinder av de villkor som anges i denna förordning skall behörighet till tjänst som assistentåklagare eller distriktsåklagare tillkomma dem som med stöd av övergångsbestämmelserna till åklagarinstruktionen (1964:739) och åklagarinstruktionen (1974:910) var behöriga att inneha en sådan tjänst den 30 juni 1987. Denna bestämmelse gäller dock inte tjänsterna som chefsåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Utan hinder av vad som sägs i 1 kap 1 § får assistentåklagare som före den 1 juli 1987 med stöd av 50 § tredje stycket åklagarinstruktionen (1974:910) erhållit tjänstebenämningen distriktsåklagare till förfogande behålla den tjänstebenämningen.

Åklagarkommitténs förslag till ändrad distriktsindelning m.m

Län	Nuvarande indelning	Föreslagen indelning
Stockholm	Danderyd	Danderyd
	Handen	Handen
	Huddinge	Huddinge
	Nacka	Nacka
	Norrtälje	Norrtälje
	Sollentuna	Sollentuna
	Solna	Solna
	Stockholm	Stockholm
	Södertälje	Södertälje
Uppsala	Enköping	Enköping
	Tierp	Tierp
	Uppsala	Uppsala
Södermanland	Eskilstuna	Eskilstuna
	Katrineholm	Katrineholm
	Nyköping	Nyköping
Östergötland	Linköping	Linköping
	Motala	Motala
	Norrköping	Norrköping
Jönköping	Eksjö	Eksjö
	Jönköping	Jönköping
	Värnamo	Värnamo
Kronoberg	Växjö	Växjö
Kalmar	Kalmar	Kalmar
	Oskarshamn	Oskarshamn
	Västervik	Västervik
Gotland	Visby	Visby
Blekinge	Karlshamn	Karlshamn
	Karlskrona	Karlskrona
Kristianstad	Hässleholm	Hässleholm
	Kristianstad	Kristianstad
	Simrishamn[1]	-
	Ängelholm	Ängelholm

[1] Sammanläggs med Ystads åklagardistrikt

Malmöhus	Eslöv[2]	-
	Helsingborg	Helsingborg
	Landskrona	Landskrona
	Lund	Lund
	Malmö	Malmö
	Trelleborg[3]	-
	Ystad	Ystad
Halland	Halmstad	Halmstad
	Varberg	Varberg
Göteborgs och Bohus	Göteborg	Göteborg
	Kungälv	Kungälv
	Mölndal[4]	-
	Uddevalla	Uddevalla
Älvsborg	Alingsås	Alingsås
	Borås	Borås
	Trollhättan[5]	-
	Vänersborg	Vänersborg
Skaraborg	Lidköping	Lidköping
	Mariestad	Mariestad
	Skövde	Skövde
Värmland	Arvika	Arvika
	Karlstad	Karlstad
	Kristinehamn	Kristinehamn
	Sunne	Sunne
Örebro	Hallsberg	Hallsberg
	Karlskoga[6]	-
	Lindesberg	Lindesberg
	Örebro	Örebro
Västmanland	Köping	Köping
	Sala	Sala
	Västerås	Västerås
Kopparberg	Avesta	Avesta

---

[2] Sammanläggs med Lunds åklagardistrikt

[3] Sammanläggs med Malmö åklagardistrikt

[4] Sammanläggs med Göteborgs åklagardistrikt

[5] Sammanläggs med Vänersborgs åklagardistrikt

[6] Sammanläggs med Kristinehamns åklagardistrikt

	Borlänge	Borlänge
	Falun[7]	-
	Ludvika	Ludvika
	Mora	Mora
Gävleborg	Bollnäs	Bollnäs
	Hudiksvall	Hudiksvall
	Gävle	Gävle
	Sandviken[8]	-
Västernorrland	Härnösand	Härnösand
	Sollefteå	Sollefteå
	Sundsvall	Sundsvall
	Örnsköldsvik	Örnsköldsvik
Jämtland	Östersund	Östersund
Västerbotten	Lycksele	Lycksele
	Skellefteå	Skellefteå
	Umeå	Umeå
Norrbotten	Boden	Boden
	Gällivare	Gällivare
	Haparanda	Haparanda
	Kiruna	Kiruna
	Luleå	Luleå
	Piteå	Piteå

[7] Sammanläggs med Borlänge åklagardistrikt

[8] Sammanläggs med Gävle åklagardistrikt

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Ju.
2. En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo.
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.
10. Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. U.
11. Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. U.
12. Datorer, sårbarhet, säkerhet. Fö.
13. Påföljd för brott 1. Lagtext och sammanfattning. Ju.
14. Påföljd för brott 2. Motiv. Ju.
15. Påföljd för brott 3. Bilagor. Ju.
16. Vägar till effektiv energianvändning. I.
17. Framtid i samverkan. Del 1. C.
18. Framtid i samverkan. Del 2. C.
19. Aktuella socialtjänstfrågor. S.
20. Barns behov och föräldrars rätt. S.
21. Barns behov och föräldrars rätt. Sammanfattning. S.
22. Riksbanken och riksgäldsfullmäktige. Fi.
23. Aktiers röstvärde. Ju.
24. Integritetsskydd i informationssamhället. Ju.
25. Kontroll av livsmedel. Jo.
26. Åklagarväsendets lokala organisation m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]
Påföljd och brott 1. Lagtext och sammanfattning. [13]
Påföljd och brott 2. Motiv. [14]
Påföljd och brott 3. Bilagor. [15]
Aktiers röstvärde. [23]
Integritetsskydd i informationssamhället. [24]
Åklagarväsendets lokala organisation m.m. [26]

Försvarsdepartementet

Militära skyddsområden. [7]
Datorer, sårbarhet, säkerhet. [12]

Socialdepartementet

Allmänna socialtjänstfrågor. [19]
Barns behov och föräldrars rätt. [20]
Barns behov och föräldrars rätt — sammanfattning. [21]

Finansdepartementet

Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]
Riksbanken och riksgäldsfullmäktige. [22]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. [3]
Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. [10]
Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. [11]

Jordbruksdepartementet

Kontroll av livsmedel. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag. [9]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Industridepartementet

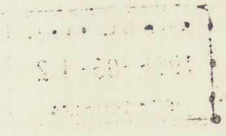
Vägar till effektiv energianvändning. [16]

Civildepartementet

Framtid i samverkan. Del 1. [17]
Framtid i samverkan. Del 2. [18]

KUNGL BIBL.
1986-05-12
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.



Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09330-8
ISSN 0375-250X