

80051
**Beleid ten aanzien van
onderzoek en onderzoek
voor beleid***

door drs. L.A. Welters

*'De aanbieding van het rapport aan de Minister had ten doel de specifieke maatschappelijke problemen van doven en slechthorenden nader onder zijn aandacht te brengen'.***

Samenvatting

30 De geuite kritiek over de geringe toepasbaarheid van toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek komt in hoofdzaak hierop neer, dat onderzoekers en onderzoeksinstellingen niet bij machte blijken een adequate diagnose te stellen en voor zover zij deze al stellen niet over therapeutische middelen blijken te beschikken. In de sociale wetenschappen heeft men verzuimd parallel met de research een sociale technologie te ontwikkelen.

Aan de hand van de literatuur worden vier grondoorzaken van de geringe toepasbaarheid van toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek beschreven: de kloof tussen onderzoek en beleid wordt structureel in stand gehouden, het onderzoek voor het beleid is curatief in plaats van preventief, de verkeerde objecten worden bestudeerd en er wordt onderzocht met de verkeerde instrumenten. Aan deze oorzaken zijn zowel het beleid als het onderzoek schuldig: zij houden ze beide in stand. Het wetenschapsbeleid ten aanzien van het toegepaste sociaal-wetenschappelijke onderzoek heeft vooral aan-

* Overgenomen uit: *Beleid & Maatschappij*, 5e jrg., nr. 1, januari 1978, blz. 8-18.

** Een voor de Nederlandse situatie min of meer representatief voorbeeld van de wijze waarop een onderzoeksrapport 'beleidsaandacht' wordt meegegeven binnen de overheidsbureaucratie. Het voorbeeld is ontleend aan de jaarlijkse overzichten binnen departementen, waarin wordt aangegeven wat er gedaan is met de uitkomsten van afgesloten onderzoeken.

31 dacht voor het feilen van de onderzoekskant en te weinig voor die van de beleidskant. Zij bewandelt daarbij een weg, die eerder is uitgeprobeerd bij veldgerichte onderzoeksinstellingen, een doodlopende weg. De aanpak versterkt eerder de oorzaken van de geringe toepasbaarheid voor het beleid van toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek dan dat zij deze oorzaken wegneemt. Het voorgestane tot segmentering leidende wetenschapsbeleid is meer gericht op de coördinatie (beheersing) van het onderzoek dan op het onderzoek ten behoeve van de beleidscoördinatie. Het onderzoek wordt dan dienstbaar aan de toenemende gecompliceerdheid waarmee overheidsbeslissingen tot stand kunnen komen. Maatschappelijke groepen die zich roeren in alle fasen van de beleidscyclus van de overheid voorzien zich van 'counter-vailing power' middels belangengebonden onderzoek, de overheidsbureaucratie houdt 'onafhankelijke deskundigen' achter de hand. Het is de vraag of de uitkomsten van het beleidsproces er anders zouden uitzien zonder dit schimmenspel.

De geringe toepasbaarheid van toegepast onderzoek

Onder beleidsrelevantie van onderzoek heb ik elders verstaan: de bruikbaarheid van onderzoek voor enige fase in de beleidscyclus. Ik beperk mij hier tot het toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek en tot het overheidsbeleid. Bruikbaarheid wil zeggen toepasbaarheid en nog niet toepassing. Voor het beleid toepasbare onderzoeksuitkomsten worden soms niet toegepast, omdat bijvoorbeeld de politieke wil ontbreekt of omdat voldoende publieke middelen ontbreken.

Breunese, die in navolging van Brasz en anderen de eis van toepasbaarheid stelt aan beleidsrelevant onderzoek formuleert een aantal criteria. Deze criteria zijn voor een deel toepassingscriteria (politieke haalbaarheid, betaalbaarheid, machtspositie van de opdrachtgever) voor een ander deel fatsoensregels (herkenbaarheid, begrijpelijkheid, horen van betrokkenen, geloofwaardigheid) en voor een klein deel toepasbaarheidscriteria (definiëring van de echte probleemsituatie en aanbieden van een actieplan).

De allerwege geuite kritiek over de geringe beleidsrelevantie van veel toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek komt in hoofdzaak hierop neer, dat onderzoekers en onderzoeksinstellingen niet bij machte blijken een adequate diagnose te stellen en voor zover zij deze stellen niet over therapeutische middelen blijken te beschikken. Er ontbreekt een sociale technologie. In de sociale wetenschappen heeft de 'development' zich niet gelijktijdig ontwikkeld met de research, zodat de research, de diagnose, ook niet wordt bijgesteld aan de hand van de ervaringen met de therapie. De oorzaken van deze situatie zijn ongetwijfeld complex. Ik belicht er enkele van, die ik ontleen aan spanningsrelaties tussen overheid en toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het overheidsbeleid. Dit lijkt me te meer van belang, daar de overheid de indruk wekt het geschetste probleem de baas te kunnen door enige reorganisaties door te voeren in met name het probleemgerichte of toegepaste onderzoek.

Ik noem de volgende oorzaken: grote sociale afstand tussen beleidvoerders en onderzoekers, het ontbreken van preventief beleidsonderzoek, het onderzoeken van het verkeerde object en het onderzoeken met de verkeerde instrumenten.

(a) Sociale afstand — Niemand zou zich verbazen, als een arts die een patiënt op een kilometer afstand met een verrekijker onderzoekt, tot een verkeerde diagnose zou komen en de verkeerde pillen zou voorschrijven. Na verloop van tijd zou de patiënt echt ziek worden en de arts afschrijven. Dit nu is hetgeen zich enigszins afspeelt in de relatie tussen beleid en toegepast onderzoek.

Volgens Lazarsfeld is de bruikbaarheid van onderzoeksresultaten voor het beleid in het algemeen gering, indien de beleidsverantwoordelijken niet zelf direct betrokken zijn bij de onderzoeksopdrachtverlening. Lazarsfeld verwijst vooral naar de Amerikaanse situatie, waarin 'foundations' veelal optreden als subsidiënt van onderzoek, dat beoogt relevantie te hebben voor departementen of overheidsdiensten. Een van deze foundations heeft expliciet tot doel de bruikbaarheid van sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor het (over-

heids)beleid te bevorderen en komt letterlijk niet verder dan het subsidiëren van onderzoek. Het betoog van Lazarsfeld is in essentie ook van toepassing voor de Nederlandse situatie. In Nederland is het weinig gebruikelijk dat een beleidsafdeling op een departement direct betrokken is bij de onderzoeksopdrachtverlening. Opdrachtverlening geschiedt meestal door een beleidsadviesafdeling (stafafdeling), die zelf zowel cultureel als structureel nogal afstandelijk is gepositioneerd t.o.v. het beleid en de beleidsbepalers.

Den Hoed, een van de weinigen die een systematisch onderzoek instelde naar de betrekkingen tussen onderzoek-beleidsadviesafdeling en beleidsafdeling op een departement (Sociale Zaken) concludeerde o.a. het volgende. De sociale afstand van de beleidsadviesafdeling t.o.v. de beleidsafdelingen draagt weliswaar bij tot onafhankelijk onderzoek, maar belemmert de bijdrage van dat onderzoek aan de beleidsvorming. Het bestaande onderzoeksbeleid is een informatieverzamelingsbeleid; een informatieverwerkingsbeleid, dat wil zeggen een beleidsadviseringsbeleid, ontbreekt. Vertaling van de beleidsproblematiek naar de onderzoeksproblematiek vindt niet plaats; hoe kan je het tegenovergestelde dan verwachten. Er is vooral allerlei onderzoek over zaken die het beleid wel op enigerlei wijze raken. Het beleid zelf hoort daar niet zo bij.

Ook in het Duitse onderzoek van Friedrich wordt geconcludeerd, dat de afstand tussen beleidsadviseur en beleidsbepaler en tussen onderzoeker en beleidsadviseur te groot is om tot beleidsrelevant onderzoek te komen. Buikhuisen komt wat het ministerie van Justitie in Nederland betreft tot een gelijksoortige conclusie, zo mag worden afgeleid uit het aantal eisen die zijns inziens ingewilligd moeten worden met het oog op een departementale onderzoeksafdeling.

Bij het navorsen van de rangen en posities van ambtenaren in beleidsadvies- c.q. stafafdelingen van departementen (met begrotingsartikelen voor onderzoek) is mij gebleken, dat de veronderstelde sociale afstand tussen beleidsadviesing en beleid ook nog op andere wijzen tot uitdrukking wordt gebracht. De rangen van ambtenaren in beleidsadviesafdelingen

(uitgezonderd die van 'raadsadviseurs') zijn beduidend lager dan die van beleidsfunctionarissen. Bovendien worden de staf-ambtenaren vooral gerecruteerd uit pas afgestudeerde academici en beleidsfunctionarissen uit personen met een inmiddels gevorderde ambtelijke loopbaan. In een enkel geval werd de rang van een staf-man opgetrokken waarbij niet gerefereerd werd aan beleidsfunctionarissen, maar aan de rang van directeuren van onderzoeksinstituten waarmee de stafafdeling regelmatig zaken deed.

Een geringe sociale afstand tussen beleidsfunctionarissen ('beleid') en onderzoekers ('onderzoek') is lange tijd systematisch in de wetenschappelijke literatuur veroordeeld. Deze literatuur is veelal geschreven door 'wetenschappers'. Lamson noemt o.a. de beperking van communicatievrijheid van wetenschapsmensen die zou voortvloeien uit een al te nauw contact tussen wetenschap en beleid. Met hem noemt Merton de remmende werking van bureaucratische structuren op de produktdoelen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Vervolgens zou er een verschil zijn in de opvatting over 'waarheid'. Voor de bureaucratie zou waar zijn datgene, waarmee je geen last krijgt. Zo zou een sociaal programma, dat adhesie ondervindt in de samenleving, altijd positief moeten worden geëvalueerd, ongeacht of zo'n programma werkelijk leidt tot realisering van politiek gelegitimeerde beleidsdoelen. Voor politici zou vervolgens gelden, dat zij uitsluitend geïnteresseerd zijn in die onderzoeksuitkomsten, die hun machtspositie consolideren of versterken ('winning votes'). Marcson meent zelfs dat de afstand tussen beleid en wetenschap zo groot mogelijk dient te zijn, daar de ware professionele onderzoeker de waarden van zijn professie altijd moet laten prevaleren boven 'allerlei gedoe van beleidsfunctionarissen'.

Gelukkig zijn er ook nog practici onder wetenschapsmensen, zoals Glaser en Taylor. Zij vergeleken de loop van onderzoeken waarbij regelmatig contact had plaatsgevonden tussen onderzoekers en betreffende beleidsfunctionarissen en waarbij dat niet het geval was. In het eerste geval werkten de uitkomsten van de onderzoeken door in de beleidsbepaling, onge-

acht of genoemde contacten 'onplezierig' waren, terwijl in het tweede geval onderzoeksuitkomsten door het beleid niet werden waargenomen of werden genegeerd.

De afstand tussen onderzoekers en beleidsfunctionarissen wordt door allerlei oorzaken nog in stand gehouden. Uitwisseling van posities komt nauwelijks voor. Een 'NIAS' voor beleidsfunctionarissen bestaat niet. Bijdragen aan de wetenschap van de hand van beleidsfunctionarissen, geschreven in de schaarse vrije tijd en bij nacht en ontij, worden door wetenschappers met argusogen tegemoet getreden. Zogenaamde democratische selectieprocedures op universiteiten houdt kennis van het beleid buiten de poort en haalt ideologische gelijkgezindheid binnen. Geëist wordt dat het beleid overal vóór is, en het is 'in' dat de wetenschap overal tegen is.

(b) *Voorkomen is beter dan genezen* — Het beleid doet regelmatig een beroep op toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek als het met een acuut probleem zit. Een slagvaardig onderzoek naar zo een probleem is nogal eens oppervlakkig en weinig verantwoord, terwijl een gedegen studie meestal het beleid bereikt, wanneer beslissingen al lang genomen zijn. Ook in Nederland zijn genoeg voorbeelden van dergelijk onderzoek te vinden op uiteenlopende terreinen zoals experimenten met lokale omroep, verkenningen naar nieuwe beroepsmogelijkheden voor beeldende kunstenaars, kosten-batenanalyses met betrekking tot overheidsuitgaven etc.

Dror meldt o.a. pogingen in Nederland om bovenvermeld dilemma te ontwijken: het bij een planbureau opslaan van een areaal aan reacties op potentiële ad hoc vraagstukken bij overheden. Hij stelde echter vast, dat ad hoc beleid niet te voorspellen bleek.

Het snel en daarom vaak inadequaat moeten reageren van toegepast onderzoek op acute beleidsproblemen wordt vooral veroorzaakt doordat noch verantwoordelijke beleidsfunctionarissen bij de overheid noch onderzoeksinstituten tot dusver de bereidheid hebben getoond onderzoeksprogramma's te ontwikkelen, die parallel lopen aan beleidscycli. 'Het beleid' geeft de voorkeur aan ad hoc opdrach-

ten die 'de autonomie' van beleidscycli niet vermogen te verstoren, en onderzoeksinstellingen geven de voorkeur aan ad hoc opdrachten met het oog op hun voortbestaan. Het ontbreken van vormen van continue onderzoek werd door de O.E.C.D. tien jaar geleden al als één van de oorzaken van veel beleidsirrelevant onderzoek genoemd.

Op initiatief van de Social Science Research Council zijn in Engeland inmiddels enige maatregelen getroffen tot 'preventief onderzoek'. Er is een Data Bank gesticht, alsmede een Research Register. Een research register bestaat ook in Nederland, zij het dat het dossier van elk onderzoek wordt 'afgelegd' zodra het rapport uit is. Wat er met de onderzoeksresultaten gebeurt blijft onbeschreven. Met name Krausz wijst op de noodzaak van continuïteit van onderzoek als 'preventief onderzoek' en daarmee als basisvoorwaarde voor beleidsrelevant onderzoek. Beleidsbeslissingen van de overheid volgen op maatschappelijke veranderingen of innoveren deze. Deze beleidsbeslissingen zijn meestal noch in hun uitkomsten noch in hun effecten beperkt tot één beleidssegment. Zowel sectoraal als éénmalig onderzoek is weinig geschikt om beleidscycli van de overheid te begeleiden en deze overheid tijdig te waarschuwen voor problemen die in aantocht zijn. Afgezien van onderzoek van planbureaus is ruim 90% van het opdrachtonderzoek van departementen in Nederland smal qua scope (sectoraal) en qua perspectief (eenmalig). Dit wil overigens niet zeggen, dat de meeste onderzoeksrapporten dun zijn en snel worden uitgebracht.

(c) Het verkeerde object – Veel toegepast onderzoek is te weinig kritisch over de probleemdefinitie die de opdrachtgever meegeeft. Als je naar de top tien van het in Nederland toegepast onderzoek kijkt, ontdek je niet aan de indruk dat onderzoek evenzeer onderhevig is aan modegrillen als de kleding van onderzoekers. Zo is het nu weer erg 'in' om de positie van allerlei 'achtergestelde' groepen omstandig te beschrijven. Ervaringen met de evaluatie van het Poverty Program in de Verenigde Staten leerden op dramatische wijze, dat het beleid geen kant uit

kan met nog eens te horen hoe laag de inkomens zijn van lage inkomensgroepen, maar dat het beleid juist graag zou willen weten of en in welke mate en onder welke voorwaarden hogere inkomens bereid zijn een deel van hun welvaart af te staan. Er zijn veel meer van dit soort voorbeelden te geven. Zo worden nogal wat uitspraken gedaan over het functioneren van culturele en sociaal-culturele voorzieningen op grond van onderzoek naar de gebruikers van deze voorzieningen in plaats van onderzoek naar de niet-gebruikers.

Het in Nederland zeer geliefde 'behoeftenonderzoek' bevat zelden de vraag: quid pro quo. Zolang je als beleidsman geen prioriteiten moet stellen 'is alles tegelijk nodig'.

Herformulering van een meegekregen probleemdefinitie wordt door de opdrachtgever niet altijd op prijs gesteld. Naast emotionele argumenten ('de onderzoeker maakt het probleem moeilijker in plaats van het probleem dichter bij een oplossing te brengen') zijn er bij de (beleids)opdrachtgever soms structurele oorzaken te vinden, die de onderzoeker verleidt tot acceptatie van een probleemdefinitie, die bij voorbaat voor het beleid onbruikbare resultaten oplevert.

Niet zelden vervult opdrachtverlening tot onderzoek de functie van het uitstellen van beleidsbeslissingen of juist van het legitimeren van genomen beleidsbeslissingen. Het onderzoek is in beide gevallen in de ogen van de opdrachtgever dan zeker beleidsrelevant, zij het dat de onderzoeksresultaten bij voorbaat geen enkele invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvoorbereiding of de beleidsbepaling.

Orlans vermeldt dat velen in Amerika vreesden dat met de komst van de Nixon-regering in januari 1969 de federale uitgaven voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek drastisch zouden verminderen. Niets was minder waar, zij het dat de uitgaven vooral omgeleid werden in de richting van toegepast onderzoek en 'onafhankelijke' commerciële of half commerciële bureaus. De keerzijde was, dat met instemming van 'liberale' democraten en 'conservatieve' republikeinen belangrijke sociale hervormingsprogramma's de ijskast ingingen in 'afwachting van objectieve onderzoeksbevindingen'. Het gebruik van toegepast onderzoek om reeds

genomen beleidsbeslissingen te legitimeren vindt ook in Nederland regelmatig plaats, wanneer schaarse middelen gealloceerd moeten worden. Nauta geeft een recent voorbeeld. De (beleids)opdrachtgever is nog op een andere manier oorzaak van het feit, dat het verkeerde object wordt onderzocht. Alemann, Crawford en Perry stellen dat produktdoelen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek door de (overheids)opdrachtgever niet zelden ondergeschikt worden gemaakt aan de systeemdoelen van de opdrachtgever.

Een dergelijk systeemdoel is bij voorbeeld invloedverruiming van de opdrachtgever. Een beleidsadviesafdeling van een departement die veel onderzoek uitzet besteedt niet alleen zijn middelen, maar kan haar uitgaven ook een opwaartse druk meegeven. Perry vindt het dan ook niet zo merkwaardig dat tot dusverre nog nooit evaluatieonderzoek door buitenstaanders heeft kunnen plaatsvinden naar onderzoekssettings binnen departementen, ofschoon deze steeds meer sociale wetenschappers usurperen. Waar dat onderzoek wel heeft kunnen plaatsvinden (Den Hoed), blijken systeemdoelen van de bureaucratie erg bepalend voor het soort onderzoek, waartoe wordt besloten. Zelden wordt een onderzoeksopdracht verstrekt, die het strategisch bestuur van het departement raakt. De scope van de meeste onderzoeksopdrachten — en dit geldt ook voor andere departementen — is beperkt tot een quasi geïsoleerd probleem of beleids-terrein. Onderzoeksopdrachten gericht op beleidseffectuerende instanties (buitendiensten van departementen, rijksdiensten e.d.) worden zelden verleend.

Beleidsondersteunend onderzoek ten behoeve van het parlement wordt zoveel mogelijk vermeden. De meerderheid van de door Friedrich onderzochte topambtenaren over hun opvatting inzake beleid en onderzoek wees onderzoek ten behoeve van het parlement af. Onderzoek, zo meenden deze ambtenaren, diende juist ter beschikking te staan van de objectieve overheidsbureaucratie en de bureaucratie zou bij problemen met het parlement altijd over de mogelijkheid moeten kunnen beschikken 'onafhankelijke deskundigen' te raadplegen. Er was ook geen behoef-

te aan een 'superministerie'. Deze zou maar leiden tot concurrentiestrijd tussen deskundigen, dubbelwerk en onnodige verzwaring van de wetgevende arbeid. Aan contra-expertise door het parlement zou geen behoefte bestaan omdat (het technocratische model van) de bureaucratie er juist op gericht is de kans op politieke (blijkbaar irrationele en onbehoorlijke) doeleinden te minimaliseren.

Niet alleen bij de bepaling van de inhoud van het onderzoek, maar ook bij de bepaling van hetgeen aan onderzoeksresultaat wordt doorgezonden naar de beleidstop speelt systeemhandhaving in de bureaucratie een belangrijke rol. Eaton stelde vast dat onderzoeksrapporten, die successen meldden voor het beleid, snel naar de beleidstop werden doorgezonden, terwijl onderzoeksrapporten die minder rooskleurige geluiden lieten horen werden geblokkeerd en teruggezonden naar de betreffende onderzoeksinstanties met allerlei 'methodologische commentaren'. Den Hoed constateert tenslotte, dat het belangrijkste contact dat de beleidsadviesafdeling nog heeft met de betrokken beleidsafdeling over een onderzoeksrapport, nadat dit is doorgezonden 'naar boven', betrekking heeft op vervolgonderzoek: het leven gaat door.

(d) *De verkeerde instrumenten* — De meeste studies over onderzoek en beleid worden geschreven door wetenschapsmensen, die 'het beleid' niet van binnen kennen. Zij zijn niet vertrouwd met de besluitvormingscyclus in de overheidsbureaucratie, met de op departementen zorgvuldig bewaakte beleidsterritoria en allerlei procedures, die van ambtenaren soms meer tijd vergen dan de beleidsinhoud. Beleidsaanbevelingen, voor zover geschreven door onderzoekers, zijn dan ook meestal verkeerd getimed, verkeerd geadresseerd, verkeerd verwoord, niet of verkeerd gerelateerd aan beleidsdoelen etc.

Het beleidsadviesinstrumentarium van onderzoekers schiet schromelijk tekort. Een arts die een maagbloeding constateert bij een patiënt stuurt deze ook niet naar een abattoir met een verwijsbriefje in het Arabisch. Ook de methoden van onderzoek schieten

tekort. Den Hoed meldt dat bij Sociale Zaken surveys prevaleren, die weliswaar probleemsigalerend werken, maar geen enkel houvast bieden over de manier waarop je de gesignaleerde problemen zoudt kunnen benaderen. Het evaluatieonderzoek maakt een crisis door, omdat geëigende onderzoekstechnieken nauwelijks zijn ontwikkeld; hetzelfde geldt trouwens voor het beleidsinstrumentatie onderzoek.

Het overheidsbeleid is in zeker opzicht irrationeel en daarom moeilijk grijpbaar. Wetenschappers die worstelen om dat beleid begrijpbaar te maken zouden daarom soms hun onderzoekstechniek willen laten prevaleren boven hetgeen zij met deze techniek zouden willen waarnemen. Zo wordt wel de beschuldigende vinger opgeheven naar de overheid, die beleidsexperimenten opzet zonder te voldoen aan de wetenschappelijke vereisten van experimenten. Zou het niet verstandiger zijn zich af te vragen of die overheid voldoet aan beleidsvereisten van experimenten?

40

Het overheidsbeleid t.a.v. toegepast onderzoek
Een reeks plannen, aanwijzingen en maatregelen van de overheid teistert de onderzoekswereld, die met lede ogen de 'opmars van de administratie' ondergaat. Allerlei sectorraden liggen in het verschiet, al dan niet voorlopige plancolleges en onderzoeksraden schieten als paddestoelen uit de grond. Blijkbaar redeneert de overheid, dat er maatregelen nodig zijn om de niet onaanzienlijke middelen die zij besteedt aan toegepast onderzoek iets bruikbaars te laten opleveren. De maatregelen lijken geïnspireerd door een beheersingsmodel. Nu is het op zich een normaal verschijnsel, dat de overheid organisatie en efficiency onderzoeken laat instellen en beheersingsmodellen gaat construeren in die sectoren en instellingen, die gedurende de enige tijd een forse groei in de uitgaven te zien gaven. Veelal volgt de poging tot beheersing, nadat de uitgaven gedaan zijn. De omvang van het toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek is met publieke steun, zowel in binnen- als buitenland, de afgelopen tien, vijftien jaar in tal en last toegenomen. Hoe men ook oordeelt over de aard van de door de overheid voorgestane beheersing, vast-

staat dat de omvang van het onderzoek ook in Nederland een kritische grens heeft bereikt, waarbij 'research administration' onvermijdelijk lijkt. Sklair wijst er op, dat zodra deze kritische grens is bereikt, hetzij binnen één onderzoeksorganisatie hetzij binnen het onderzoek als geheel, 'research administrators' de arena betreden, die belang hebben bij 'administration' en het verschaffen van werk aan zichzelf én aan onderzoekers. Dit laatste kan overigens zijn voordelen hebben voor het veiligstellen van werkgelegenheid voor een groeiend leger sociaal-wetenschappelijk afgestudeerden.

De overheid nu meent, dat een betere organisatie van het onderzoek meer waarborgen zal bieden voor de bruikbaarheid van dat onderzoek voor 'overheid en samenleving'. Onder deze 'betere' organisatie wordt een linking-pin constructie verstaan: het samenbrengen van overheid, onderzoekers en 'gebruikers' van onderzoek, de drie veronderstelde belangen. De organisatievorm van deze 'samenkomst' is de sectorraad of onderzoeksberaad, die tot taak krijgt onderzoek te programmeren. Het bijeenbrengen van de drie genoemde belangen zou de sociale afstand tussen onderzoek en beleid verkleinen en de onderzoeksprogrammering zou dan waarborgen bieden voor de continuïteit van het onderzoek en daarmee voor de preventieve werking van onderzoek met het oog op het beleid. Deze twee veronderstellingen zullen nader moeten worden getoetst. Een eerste verkenning van de houdbaarheid van deze veronderstellingen bied ik in de volgende paragraaf.

De vraag rijst vervolgens of het beheersingsmodel dat het wetenschapsbeleid voor ogen staat ook oplossingen biedt voor de twee andere genoemde oorzaken van de beleidsirrelevantie van veel toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek: het onderzoeken van het verkeerde onderzoeksobject en het onderzoeken met de verkeerde instrumenten. Op blz. 46 ga ik op deze vraag in.

Het tripartite overleg en de relatie onderzoek-beleid

Het tripartite overleg van beleid, onderzoekers en 'gebruikers' is geen nieuw verschijnsel in

41

Nederland. Een groot aantal zogenaamde veldinstituten, waarvan de meeste een jaar of tien à vijftien geleden in het leven zijn geroepen, werkte institutioneel op titel van tripartite overleg. Deze instellingen paalden elk een bepaald beleidsterrein of probleemveld af, die — soms met een interdisciplinaire aanpak — intensief werden bestudeerd. Overheid, wetenschap en georganiseerd particulier initiatief hadden hun vertegenwoordigers in het bestuur van de instelling, in het beraad van de onderzoeksprogrammering van de instelling en kwamen elkaar ook weer tegen in begeleidingscommissies, die de verschillende onderzoeksprojecten begeleiden. Het georganiseerde particulier initiatief was in dubbele zin gebruiker. Voor hun voortbestaan waren de organisaties direct of indirect in grote mate afhankelijk van de overheid. Onderzoek dat het overheidsbeleid moest adviseren kon uitmonden in beleidsmaatregelen van de overheid, waarmee dat particulier initiatief weer werd geconfronteerd. Anderzijds diende het onderzoek om de eisen van het particulier initiatief kracht bij te zetten in onderhandelingen met de overheid. De ervaringen die via deze instellingen zijn opgedaan kunnen instructief zijn voor de beoordeling van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het huidige wetenschapsbeleid ten aanzien van de 'beheersing' van het toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

De sociale afstand — Ook in de onderzoekswereld maakt men zich thans op om 'gebruikersgericht' onderzoek te organiseren. In navolging van de 'PIRG's' (Public Interest Research Groups) in de Verenigde Staten geïnitieerd door Ralph Nader en thans opererend in ongeveer vijftien Staten, wordt in Nederland gepleit voor IMGO's (Instituten voor Maatschappelijk Gericht Onderzoek). De beperkte evaluatie die tot dusver is gehouden van de PIRG's wijst uit, dat zij noch een bijdrage leveren aan de wetenschap ('kennisvermeerdering') noch de kloof tussen onderzoek en beleid maar enigszins helpen te overbruggen, en dat nog zeer eufemistisch gesproken. De feitelijke 'gebruikers' van onderzoek blijken georganiseerde belangengroepen, die

onafhankelijk' onderzoek nodig hebben om hun machtspositie of onderhandelingspositie te consolideren of te versterken. In Nederland is inmiddels het eerste bezoekerscentrum voor onderzoek gesticht en in gebruik genomen.

Het tripartite overleg zoals dat is uitgeprobeerd in veldgerichte onderzoeksinstellingen is geen onverdeeld succes geworden. Zolang partijen het harmoniemodel voorstaan is er betrekkelijk weinig aan de hand. Het onderzoeksprogramma komt in hoofdzaak tot stand door initiatieven van de onderzoekers met ruggespraak met de subsidiërende overheid, nadat alle drie partijen eerst hun Sinterklaaswensenlijst hebben ingeleverd. De beleidssector van de overheid, op wiens territorium het instituut zich beweegt, laat nauwelijks iets van zich horen: dat er onderzoek plaatsvindt is op zich voldoende. De beleidsadviesafdeling is doorgaans de partner van de instelling. De sociale afstand met het beleid blijft behoorlijk groot, met dit verschil dat de onderzoekers goed op de hoogte zijn van de ambtelijke besluitvormingscycli en procedures (met name die welke betrekking hebben op subsidieverstrekking) en dat per onderzoeksproject regelmatig overleg kan plaatsvinden met betreffende beleidsfunctionarissen via de begeleidingscommissies. Het onderzoek dient een niet-bedreigend karakter te hebben, beleidsadviezen worden doorgaans niet op prijs gesteld, daar dit een taak wordt geacht voor de beleidsadviesafdeling van het betreffende departement. Voor zover beleidsadviezen door de instelling worden uitgebracht wordt de kool en de geit gespaard. In de meeste gevallen vertonen de schaarse adviezen twee elementen: er dient nader onderzoek te worden ingesteld en er worden beleidsmaatregelen in overweging gegeven die altijd andere departementen of beleidsafdelingen regarderen dan de beleidsafdeling die betrokken is bij de instelling. Het harmoniemodel werkte redelijk in de jaren zestig. Dit model is omgeruild voor een conflictmodel in de jaren zeventig, bijna altijd omdat de belangen van de overheid en het georganiseerde particulier initiatief sterk uit elkaar gingen lopen en daarmee ook de onderzoeksbelangen. De eerste fase is dan meestal

dat het onderzoeksprogramma wordt opgedeeld in drie stukken, zodat elk belang nog enigszins aan zijn trekken kan komen: er ontstaat belangengebonden onderzoek, dat de afstand tussen de drie partijen langzaam maar zeker verrijkt. Het veld wil zijn onderzoek richten op het terrein van de overheid ('beleidsanalyses', 'machtsonderzoek' e.d.) of op lokale, niet generaliseerbare situaties (steeds verdere verbijzondering van de 'gebruikers').

44 De overheid wil eigenlijk een 'doorlichtingsonderzoek' naar het functioneren van het door de overheid gesubsidieerde veld. Begeleidingscommissies van onderzoek gaan functioneren als verlengstuk van de onderhandelingstafel, waarbij de argeloze onderzoeker wordt vermorzeld. De onderzoekers trachten op hun beurt het 'belang' onderzoek in het bestuur van de instelling veilig te stellen, welk bestuur overigens niet meer opereert voor de instelling, maar als drie fracties die elk namens hun achterban spreken. De directeur raakt beklemd tussen de fracties en blaast de aftocht.

Het einde van de instelling (in de tot dusver voorkomende vorm) komt in het zicht. De overheid gaat zijn onderzoeksopdrachten verlenen aan onderzoeksinstellingen die en zo'n groot mogelijke sociale afstand hebben van het beleid en zo'n groot mogelijk sociale afstand hebben van het beleid en van het georganiseerde particuliere initiatief.

Op basis van bovenvermelde ervaringen lijkt het uiterst onwaarschijnlijk, dat via sectorraden die relatie tussen onderzoek en beleid tot stand wordt gebracht, die de toepasbaarheid van toegepast onderzoek voor het overheidsbeleid vergroot.

Preventief onderzoek — Gesteld is, dat continue onderzoek parallel lopend aan belangrijke beleidscycli binnen de overheid en onderzoek dat voor het beleid prognosticerend kan werken, belangrijke voorwaarden zijn om de bruikbaarheid van toegepast onderzoek voor het overheidsbeleid te vergroten. Om twee redenen is niet te verwachten, dat de door het wetenschapsbeleid voorgestane reorganisatie van het onderzoek middels sectorraden e.d.

genoemde voorwaarden meer realiseerbaar zullen maken.

Eerder vermelde ervaringen in de veldgerichte onderzoeksinstituten leren, dat a) het bijna onmogelijk is tot inhoudelijk samenhangende programmering van onderzoek te komen middels een samenspraak van verschillende belangengroepen; b) dat het bij voorbaat de vraag is of 'de gebruikers van onderzoek' — gelet op hun afhankelijkheid van de overheid — er iets voor zullen voelen om onderzoeksprogramma's te ontwikkelen die parallel lopen aan beleidscycli van de overheid en c) dat juist de organisatie van de onderzoeksprogrammering naar belangen het ad hoc onderzoek (wel eens 'au'-onderzoek genoemd) zal doen prevaleren boven prognosticerend onderzoek, dat de directe nood en de directe belangen overstijgt.

45 Er is een tweede reden. Sectorraden zijn, evenals de veldgerichte onderzoeksinstellingen in hoge mate opgedeeld naar de beleidsverkaveling zoals die in de overheidsbureaucratie bestaat (departementen en beleidssectoren binnen departementen). De bestaande beleidsverkaveling in de overheidsbureaucratie berust niet op rationele maar op politieke, emotionele en traditionele gronden. Een sectorraad beweegt zich dus op een uiterst beperkt maatschappelijk veld cq. beleidsgebied, evenals veldgerichte onderzoeksinstellingen. De beleidscycli in de verschillende beleidssectoren lopen niet parallel, kruisen elkaar nauwelijks in de beleidsvoorbereiding en de relaties tussen de beleidscycli ontgaat de sectoraal georganiseerde sectorraad evenals dat het geval was bij de veldgerichte onderzoeksinstellingen. Verwacht moet dan ook worden dat de door sectorraden te ontwikkelen onderzoeksprogramma's bij voorbaat een uiterst beperkte beleidsrelevantie zullen hebben. Deze situatie noopt tot soberheid, tenzij men in de valkuil wil stappen die bestaat uit het adresseren van beleidsadviezen aan een ander beleidssegment (die daaraan formeel geen boodschap heeft). Het segmenteren van onderzoek in navolging van de segmentering van het overheidsbeleid zelf lijkt eerder een beheersingsmodel dat is ingegeven door het bestaande stelsel van financieringskanalen dan één die is ingegeven

om het sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor het overheidsbeleid een meer diagnostische en therapeutische waarde te geven.

Het verkeerde onderzoeksobject en de verkeerde onderzoeksinstrumenten

Uit het comparatief onderzoek dat onlangs in Engeland, Frankrijk, Duitsland en Denemarken is gehouden naar de rol van onderzoeksorganisaties met het oog op hun betekenis voor wetenschap en beleid, is af te leiden dat de wijze waarop het onderzoek en de onderzoeksvraag wordt georganiseerd maar een beperkte betekenis heeft voor vraagstukken als kennisvermeerdering en beleidsrelevantie. Het wetenschapsbeleid in Nederland verwacht te veel van zijn beleidsinstrumentarium. Er zijn negatieve effecten te verwachten van de aanpak die het wetenschapsbeleid voor ogen heeft: de kans dat de verkeerde zaken worden onderzocht neemt toe en de broodnodige ontwikkeling van nieuwe onderzoeksinstrumenten blijft liggen.

46

Bij de beleidsvoorbereiding wordt het steeds noodzakelijker om rekening te houden met de interactie-effecten, die de ene beleidssector oproept voor een andere. Dit geldt zowel voor de beleidvoerders als voor de beleidssubjecten. Beperking van de ligduur in ziekenhuizen heeft consequenties voor de vraag naar hulp thuis. Het bouwen van sociaal-culturele accommodaties met rijkssteun heeft consequenties voor de exploitatie ervan voor de gemeentelijke begroting. Het bevorderen van een concurrerend bedrijfsleven ten opzichte van het buitenland kan negatieve gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt. Het renoveren van oude binnensteden kan niet voorspelbare effecten oproepen voor het cultureel klimaat en ga zo maar door. De compartimentalisering van het toegepaste sociaal-wetenschappelijk onderzoek, aansluitend bij de segmentering van het overheidsbeleid in kavels, schiet aan deze samenhang voorbij. Onderzoek, gericht op allerlei te onderscheiden maatschappelijke groepen, wordt hierdoor bevorderd en de samenhang in het gedrag van mensen wordt genegeerd. Een rationele bijdrage voor de politieke afweging van beleidsbeslissingen is dan nauwelijks haalbaar.

Het is zelfs niet uitgesloten dat sectoraal onderzoek, voor zover relevant voor een eng beleidsgebied, omgekeerd relevant is voor de beleidskeuzen waar het werkelijk om gaat.

In verschillende departementen, waar thans uitspraken te beluisteren zijn over de geringe beleidsrelevantie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek verkeert men (op deel terreinen) thans in een ander stadium van de beleids-cyclus dan zo'n jaar of tien-vijftien geleden. Veel, vooral terreinverkenkend en beschrijvend onderzoek was een jaar of tien, vijftien geleden welkom, omdat dit onderzoek — vooral voor zover dit in samenspraak gebeurde met 'veldorganisaties' — informatie en daarom steun bood bij de formulering van beleidsdoelen. Deze doelen liggen nu min of meer vast. Nu gaat het vooral om de beleidsinstrumentering en de beleidsevaluatie. En dan ontstaan er twee problemen. Bij beleidsinstrumentatie gaat het vaak om allocatie van schaarse middelen, een afwegingsproces dus, dat niet beperkt kan blijven tot één beleidssector. Ook bij de beleidsevaluatie komt men snel in aanraking met andere beleidssectoren, voor zover de evaluatie niet alleen de 'outcomes' maar ook de beleidseffecten laat wegen. Een tweede probleem is, dat met name het onderzoek gericht op de beleidsinstrumentatie en de beleidsevaluatie volkomen in zijn kinderschoenen staat. De ontwikkeling van dergelijke onderzoeksinstrumenten zal in nauw overleg met het beleid dienen te geschieden, 'handwerk' als het is. Het is nauwelijks te verwachten dat deze ontwikkeling binnen sectoraal gerichte onderzoeksettings wordt opgepakt. Beide soorten onderzoek veronderstellen ook garanties van continue informatievoorziening (in de tijd) over brede beleidsterreinen, waarbij de informatie gericht is op samenhang en daarom mede in beginsel gedisaggregeerd. Het is moeilijk in te zien hoe een verkaveld overheidsbeleid én een verkavelde onderzoekswereld bereid en in staat zullen zijn om deze, hun direkt eigenbelang overstijgende, initiatieven ter hand te nemen.

47

Het beleidsinstrumentatieonderzoek ten slotte kan, vooral waar het gaat om implementatie van ordening op grond van regelgeving, zelf

een vorm van development, sociale technologie zo men wil, inhouden. We begonnen ons betoog met te stellen dat deze sociale technologie nu juist ontbreekt mede doordat veel toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor het beleid niet toepasbaar is. Hierdoor lijkt de cirkel bijna gesloten.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd, dat binnen de overheidsbureaucratie nieuwe wegen gebaad moeten worden, die betere voorwaarden scheppen voor de toepasbaarheid van toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor het overheidsbeleid in plaats van het voortzetten van de huidige lijn van het wetenschapsbeleid ten aanzien van het toegepaste onderzoek: 'overheid verbeter de wereld maar begin met jezelf'.

Het maatschappelijk perspectief

48

Verschillende veldgerichte onderzoeksinstituten hebben hun koers, al dan niet gedwongen, verlegd. Een aantal heeft 'gekozen' voor 'veldinstituut', dat zijn (semi)wetenschappelijke arbeid dienstbaar maakt aan het verwante georganiseerde particuliere initiatief.

Wetenschapswinkels en IMGO's beginnen her en der hun start.

Maatschappelijke groepen en organisaties die alsnog onvoldoende aan de bak komen recruterend zelf sociaal-wetenschappelijke onderzoekers.

Dit proces speelt in op de participatieve wijze waarop het beleid van overheid en andere machtscentra tot standkomt, waarbij de beleidsuitkomsten, om met Dahl en Lindblom te spreken, resultante is van power en countervailing power. De countervailing power wordt in dit geval gewicht gegeven door belangengebonden onderzoek.

De overheid voorziet zich van eigen wetenschappelijke uitrustingen middels departementale onderzoeksdiensten of ver van het overheidsbeleid staande para-universitaire of commerciële bureaus. De sociale afstand met het beleid van laatstgenoemde bureaus is betrekkelijk groot, hun resultaten zijn als 'objectief' te gebruiken als countervailing power. De departementale onderzoeksdiensten worden volgens het eerder vermelde comparatieve onderzoek aldus gekenmerkt:

— zij zijn (in vergelijking met andere soorten researchorganisaties) typisch georiënteerd op de eisen waarmee de bureaucratie van buiten wordt geconfronteerd (en niet: op het functioneren van het eigen beleid van de bureaucratie);

— ook zij vergaren vooral cijfers;

— in vergelijking met andere researchorganisaties zijn de (volledige) onderzoeksverslagen vaak niet openbaar;

— de onderzoekers zijn betrekkelijk onvrij in het inrichten van hun werkomstandigheden. Zet deze ontwikkeling door, dan dient de dienstbaarheid van toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek opnieuw te worden geïnterpreteerd. Het onderzoek wordt dan dienstbaar aan de toenemende gecompliceerdheid waarmee beslissingen tot stand kunnen komen, zoals Friedrich o.a. aangeeft. Voor allerlei maatschappelijke groepen die zich roeren tijdens de beleidscycli van de overheid (van beleidsvoorbereiding tot beleidsevaluatie) staan dan gebonden onderzoekers gereed om informatie en interpretaties daarvan aan te dragen ter ondersteuning van de belangen van genoemde groepen. Aan de overheidsbureaucratie staan eigen wapens ter beschikking met een vuurkracht, die recht evenredig is aan de overtuigingskracht waarmee 'onafhankelijke' deskundigen ten tonele gevoerd kunnen worden. Het parlement blijft verstoken van contra-expertise, misschien een geluk bij een ongeluk. Het is immers de vraag of het geschetste gebruik van onderzoek ook maar iets zou verhelderen van die gewichtige zaken waarover weloverwogen beslissingen genomen moeten worden.

49

Overigens ontken ik niet dat departementen en beleidssectoren daarbinnen altijd een zekere beleidsadviserende en onderzoeksmatige ondersteuning voor hun beperkte beleidsterrein nodig zullen blijven hebben en dat een dergelijke ondersteuning voor de partners van de overheid, de georganiseerde maatschappelijke groepen, ook geboden is.

Bij schaarse middelen is een zekere keuze evenwel onvermijdelijk. Ik heb de indruk, dat het huidige wetenschapsbeleid ten aanzien van het toegepaste sociaal-wetenschappelijk onderzoek meer gericht is op de coördinatie van dat onderzoek dan op het onderzoek ten behoeve

van de beleidscoördinatie. Een bijstelling van dat wetenschapsbeleid zou meer aansluiten bij de hokjes en sectoren overschrijdende vraagstukken, waarvoor zowel de overheid als de maatschappij zich gesteld zien.

END

CR Sent
2-22-72



JUSTITIE-
DEPARTEMENTET

ÖVERSYN AV
UTREDNINGSFÖRFARANDET
I BROTTMÅL

80052

U.S. Department of Justice NCJ# 80052
National Institute of Justice

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by

Ministry of Justice
Sweden

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner.

1979:15



JUSTITIE-
DEPARTEMENTET
NCJRS

MAY 7 1980

ACQUISITIONS

ÖVERSYN AV
UTREDNINGSFÖRFARANDET
I BROTTMÅL

Ds Ju 1979:15

INNEHÅLL

Sid.

	FÖRORD	7
1	INLEDNING	9
2	UTREDNINGSFÖRFARANDETS INLEDNINGSSKEDE	12
2.1	Anmälningssupptagningen	12
2.2	Åtgärder enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB	17
2.2.1	Bestämmelsens innebörd och tillämpning	17
2.2.2	Närmare om primärutredning	19
2.3	Det vakthavande befälets ställning	21
2.3.1	Utredande vakthavande befäl	21
2.3.2	Biträdande vakthavande befäl	25
2.4	Jönköpingssystemet	27
2.5	Vakthavande kriminalinspektör	29
2.6	Särskilt om lottningsförfarandet	30
2.7	Sammanställning av förslag	31
3	FÖRUNDESRÖKNINGEN	34
3.1	Inledande anmärkningar	34
3.2	Allmänt om förundersökning	35
3.3	Förundersökningens förstadium	37
3.3.1	Allmänt om förstadiet	37
3.3.2	Förutredning	38
3.3.3	Förspaning	39
3.4	Förundersökningens spaningsstadium	40
3.5	Förundersökningens andra stadium	42
3.5.1	Förundersökningen leds av polismyndigheten	42
3.5.2	Åklagarmedverkan i polisledda förundersökningar	44
3.5.2.1	Rådgivning	44
3.5.2.2	Anvisningar enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB	47
3.5.2.3	Beredskapsåklagarens verksamhet	54
3.5.2.4	Uppslag till andra lösningar (Förutsättningar s. 58, Underställning s. 59, Primärlottning s. 60)	58
3.5.2.5	Ansvarsfördelningen m.m. (Avgränsning s. 62, Ansvaret vid rådgivning s. 62, Ansvaret för anvisningar s. 64, Ansvaret vid underställning och primärlottning s. 66)	62

	<u>Sid.</u>
3.5.3 Förundersökningen leds av åklagaren	67
3.5.4 Information om sakens utgång	70
3.6 Om enskilda anspråk	72
3.7 Polissekreterarens/intendentens uppgifter	77
3.7.1 Bakgrund	77
3.7.2 Polissekreteraren/intendenten som undersökningsledare	79
3.7.3 Särskilt om spaningsledning under förstadiet	82
3.7.4 Inspektionsverksamhet m.m.	84
3.8 Försvarens uppgifter	85
3.8.1 Allmänna synpunkter	85
3.8.2 Försvarens inträde och förordnande	88
3.8.2.1 Författningsregleringen m.m.	88
3.8.2.2 Förutsättningar för försvarens inträde	89
3.8.2.3 Omständigheter som påverkar försvararinträdet	91
3.8.2.4 Åtgärder för att främja ett tidigare försvararinträde	96
3.8.3 Försvarens roll under förundersökningen	111
3.8.4 Försvarens inflytande över åtalsfrågan	117
3.9 Sammanställning av förslag	124
4 ÖVRIGA FRÅGOR	127
4.1 Åtalets väckande	127
4.2 Prioriteringsfrågor	133
4.3 Initiativärenden	137
4.4 Polisens och åklagarens kontakter utåt	138
4.5 Sammanställning av förslag	139
<u>Bilagor</u>	
1 Utredningsarbetet vid ordningsavdelning/motsvarande (FAP 207-1)	141
2 (Normal-)instruktion för vakthavande befäl (FAP 200-2, bilaga 2)	145
3 Rikspolisstyrelsens föreskrifter m m om arbetsordning för polisdistrikt (utdrag ur FAP 127-4, bilaga 2)	147
4 Gruppindelningen av polisdistrikten	151

	<u>Sid.</u>
5 Tjänsteföreskrift för kriminalavdelningens jourgrupp i Jönköpings polisdistrikt	153
6 Utvärdering av jourgruppens i Jönköping verksamhet	157
7 Yttrande av åklagarmyndigheten i Jönköpings åklagardistrikt över jourgruppens verksamhet	165
8 Anvisningar angående vissa frågor rörande ledningen av förundersökning i brottmål (RÅC A 23)	167
9 Anvisningar om underrättelse enligt 36 § åklagarinstruktionen (RÅC C 80)	171
10 Sammanställning över gruppindelning av polisdistrikten enligt normalarbetsordningen (utdrag ur FAP 127-4, bilaga 3)	175
11 Särskilt yttrande av advokaten Peter Nobel rörande advokatjour i brottmål (häktningens utredningens betänkande /SOU 1977:50/ Häktning och anhållande, bilaga 2)	177
12 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	183
13 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	189
14 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	191

FÖRORD

Denna promemoria har upprättats av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet. Arbetsgruppen har kommit till på initiativ av rättegångsutredningen (Ju 1977:06). Företrädare för utredningen har också ingått i arbetsgruppen. Ledamöter i arbetsgruppen har varit justitiekanslern Ingvar Gullnäs, ordförande, advokaten Curt Blomkvist, hovrättsfiskalen Karl-Gunnar Ekeberg, kriminalkommissarien Gunnar Hellgren, chefsåklagaren Jan Lindegård, polisöverintendenten Sven Rignell, länsåklagaren Sten Styring och biträdande läns-polischefen Nils-Erik Åhmansson. Sekreterare har varit kammaråklagaren Jan Danielsson.

Rättegångsutredningens initiativ togs med anledning av att utredningen hade kommit fram till att några banbrytande åtgärder för att förkorta tiden mellan brott och straff inte kunde ske på domstolsväsendets område men däremot möjligen på förundersökningsstadiet. Det ingick emellertid inte i rättegångsutredningens uppdrag att närmare granska förhållandena i detta förberedande skede av brottmålsprocessen. Utredningen begärde därför och fick på våren 1978 tillstånd av chefen för justitiedepartementet att i en särskild arbetsgrupp söka kartlägga i vilken mån det är möjligt att effektivisera eller på annat sätt förbättra utredningsförfarandet i brottmål.

Arbetsgruppen har från denna utgångspunkt gjort en bred probleminventering samt diskuterat olika uppslag till reformer. De grundläggande dragen i det nuvarande utredningsförfarandet har dock inte satts i fråga. Arbetsgruppens ledamöter har huvudsakligen utgått från sina egna erfarenheter. Enskilda ledamöter har dessutom svarat för viss för-söksverksamhet.

Preceding page blank

Arbetsgruppens överväganden och därav föranledda förslag har ställts samman i denna promemoria. Arbetsgruppen förordar att promemorian lämnas över till rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och rättegångsutredningen.

Stockholm den 27 juni 1979.

Ingvar Gullnäs

Curt Blomkvist

Gunnar Hellgren

Sven Rignell

Nils-Erik Åhmansson

Karl-Gunnar Ekeberg

Jan Lindegård

Sten Styring

/Jan Danielsson

1 INLEDNING

Den idealiska förundersökningen är snabb och effektiv samtidigt som den tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet. Syftet bör med andra ord vara att fortast möjligt på betryggande sätt samla in och ställa samman allt det material som behövs till underlag för avgörandet av åtalsfrågan och - när åtal skall väckas - en rationell brottmålsprocess. Utsikterna att göra detta är självfallet i varje led beroende av de olika slags förutsättningar som gäller för utredningsverksamheten.

Personalen inom polis- och åklagarväsendet upplever starkt att arbetsklimatet under senare tid har blivit kärvare. Brottutvecklingen synes visserligen ha dämpats i någon mån och under 1978 har den på viktiga punkter t.o.m. gått siffermässigt tillbaka. Denna utveckling är naturligtvis mycket tillfredsställande. Siffrorna speglar dock inte det förhållandet att vissa typer av mål har blivit alltmera komplicerade, svårutredda och tidskrävande. Detta gäller kanske främst de kvalificerade ekonomiska brotten, narkotikabrotten samt de väpnade bank-, post- och butiksrånen. Samma tendens går emellertid igen också i de mer traditionella brottutredningarna. Det blir sålunda allt vanligare att de missänkta tiger sig igenom förundersökningarna eller på andra sätt visar upp en hårdnande attityd. Detta är givetvis ägnat att göra utredningsarbetet både otrivsamt och tungrott.

Den angivna utvecklingen ställer otvivelaktigt ökade krav bl.a. på polisens och åklagarens aktivitet i utredningsarbetet. På samma gång fordras det att särskilt vissa typer av den ekonomiska brottsligheten redan på ett tidigt stadium tacklas med offensivare metoder än vad som har skett förut.

Det är uppenbart att motmedel av detta slag tär på utredningsresurserna och alltså någon annanstans måste inverka i motsvarande grad menligt på effektiviteten i utredningsförfarandet, som regel genom att prioriteringar blir nödvändiga. Andra åtgärder aktualiseras naturligtvis också genom denna utveckling, t.ex. lagstiftning på straff- eller processrättens område och tillförande av ytterligare personal.

Arbetsgruppen har emellertid utgått från att mera omfattande författningsändringar eller resursförstärkningar inte bör övervägas i detta sammanhang. Den rådande ordningen vad angår t.ex. förundersökningsbegränsning och åtalsplikt har således godtagits i princip. Inte heller har arbetsgruppen ansett sig böra ta upp den ständigt aktuella frågan om ytterligare personaltilldelning. Däremot förutsätts det att utrymme kan skapas för begränsade anslagsökningar, i första hand anslag till täckande av utbildningskostnader. Med dessa utgångspunkter givna har arbetsgruppen koncentrerat sig på att undersöka hur de gällande författningarna på området tillämpas samt hur den tillgängliga personalen används i det dagliga utredningsarbetet.

Arbetsgruppen har i första hand intresserat sig för de från resurssynpunkt dominerande ärendena, dvs. normalfallen av exempelvis tillgrepps-, misshandels- och skadegörelsebrotten. De särskilt kunskapskrävande eller av annan anledning särpräglade brottsutredningarna har således inte ägnats någon speciell uppmärksamhet. Dessa utredningar torde f.ö. ofta tas om hand i särskild ordning av för ändamålet specialutbildad personal. Utredningar som inte skall slutföras i form av förundersökning har inte heller behandlats annat än i förbigående.

Det nu antydda mönstret bryts i två avseenden. I avsnitt 3.8, där försvararens roll tas upp, förutsätts sålunda att brottsutredningen är av mer än genomsnittligt svår beskaffenhet. I huvudavsnitt 4 har arbetsgruppen slutligen redovisat en del synpunkter som endast indirekt tar sikte på det egentliga utredningsförfarandet men som ändå har bedömts vara värda att ge till känna.

Arbetsgruppens överväganden redovisas i tre huvudavsnitt (2-4). I slutet av varje huvudavsnitt återfinns en sammanställning av de förslag till åtgärder som arbetsgruppen anser att de berörda myndigheterna bör ta ställning till.

2 UTREDDNINGSFÖRFARANDETS INLEDNINGSSKEDE

2.1 Anmälningssupptagningen

Vid anmälningssupptagningen ges en första version av händelseförloppet. Om möjligt utpekas den som kan misstänkas för brottet. I förekommande fall anges vem eller vilka som kan lämna ytterligare upplysningar i saken. Vid angivelsebrott klar görs målsägandens inställning till åtalsfrågan, om det kan ske. Andra uppgifter som kan förekomma gäller t.ex. tillgripet gods eller företedda skador. I många fall blir emellertid dessa uppgifter inte insamlade förrän det egentliga utredningsarbetet har inletts. Någon sakligt betingad gräns kan följaktligen inte dras mellan anmälningssupptagning och utredning.

Brottsanmälningen tjänar flera syften. Den sätter som regel igång utredningsförfarandet och ligger till grund för ärendenas fördelning. Den utgör underlag för uppdateringen av olika register, bl.a. godsregistret. Vidare är anmälningen vanligen den enda utredningshandling som undersökningsledaren har att lita till, när han skall besluta om förundersökning skall inledas eller ej. Undersökningsledaren får sålunda i de flesta fall sin första orientering från anmälningen. Därigenom blir anmälningen i hög grad bestämmande för det fortsatta utredningsarbetet. Inte sällan måste beslut om tvångsmedel fattas enbart med ledning av uppgifterna i anmälningen. Från denna utgångspunkt görs också de prioriteringar som bedöms nödvändiga.

Det är således tydligt att upprättandet av själva brottsanmälningen har en mycket viktig funktion i utredningsförfarandet. Mot denna bakgrund är det enligt arbetsgruppens mening otillfredsställande att många anmälningar redovisas

i ofullständigt eller på annat sätt bristfälligt skick. Förklaringen till bristerna kan sökas i anmälningssupptagningens utformning, tidspress, personalens utbildning och erfarenhet m.m. samt rutinerna i övrigt.

Anmälningssupptagningen har stor betydelse som styrmedel vid anmälningssupptagningen. De innehåller t.ex. grundläggande anvisningar rörande den information som anmälningssupptagaren bör sträva efter att utvinna av anmälaren. Enligt arbetsgruppens mening är de existerande formuläerna både lättbegripliga och ändamålsenliga som styrmedel. Det finns alltså ingen anledning att i detta sammanhang rikta kritik mot formuläerna som sådana.

Anmälningssupptagningen är en given länk mellan brottet och utredningsförfarandet. På samma gång utgör den en mångfacetterad kontaktyta mellan allmänheten och polisen. På funktioner kan sägas vara mer angelägna från polisiär synpunkt. Det är således uppenbart att anmälningssupptagningen bör ges mycket hög prioritet bl.a. vid fördelningen av personalen på olika arbetsuppgifter. Tidspress kan inte annat än undantagsvis accepteras som skäl för att anmälningssupptagningen inte sköts på ett godtagbart sätt.

Personalåtgången för anmälningssupptagning kan naturligtvis inte beräknas med samma grad av exakthet som den vid ett löpande band. Det lär emellertid inte vara förenat med några större svårigheter att åstadkomma en tillräcklig flexibilitet i planeringen. Tillfälliga öknningar i anmälningssfrekvensen, sjukdomsfall eller liknande mer eller mindre svår-förutsägbara tilldragelser torde i de allra flesta fall kunna mötas genom omfördelning av den tillgängliga personalen vare sig det sker inom ramen för normal personalledning eller genom att viss personal avdelas som stående reserv. En väl fungerande anmälningssupptagning är utan tvekan i hög grad resursbesparande för polisdistriktet som helhet.

Anmälningar från utomstående om brott tas mestadels upp av särskilt utbildad administrativ personal eller av yngre polismän. I de mindre distrikten finns ingen speciell personal avdelad för anmälningsupptagning, utan anmälningarna tas upp av den polisman som råkar finnas närmast till hands. Arbetsgruppen anser att det finns åtskilligt som talar för att anmälningsupptagarens status uppvärderas så kraftigt att funktionen genomgående kan has om hand av polismän med bred och djup erfarenhet av utredningsarbete. Denna utväg måste emellertid av bl.a. kostnadsskäl f.n. betraktas som oframkomlig. I stället förordas i det följande några mindre kostnadskrävande åtgärder.

Arbetsgruppen utgår således från att de personalkategorier som i nuläget har hand om anmälningsupptagningen kommer att sköta denna även i fortsättningen, dvs. anmälningarna kommer normalt att tas upp av administrativ personal eller av polismän utan större erfarenhet av utredningsarbete. Det bör i så fall göras klart för anmälningsupptagarna att varje anmälan kräver ett stort mått av omsorg och noggrannhet. Skenbarligen triviala saker - t.ex. när, var och hur anmälaren och eventuella misstänkta eller vittnen kan anträffas - får sålunda många gånger avgörande betydelse för utredningens senare förlopp.

Det är vidare tänkbart att något står att vinna om en s.k. lathund utarbetas för att tjäna som vägledning vid upprättandet av anmälningar rörande de vanligaste brotten. Lathunden skulle t.ex. kunna utformas som en slags checklista för de mindre rutinerade anmälningsupptagarna. Visserligen innehåller själva anmälningsformulären - liksom de särskilda tillämpningsföreskrifterna - en hel del grundläggande anvisningar som i framtiden kanske skulle kunna kompletteras något. Av lätt insedda skäl är det dock inte praktiskt möjligt

att på detta sätt ge tillräcklig information som direkt anknyter till de särskilda brottstyperna. Samtidigt bör anmälningsupptagaren inte heller styras av alltför detaljerade anvisningar. Begagnandet av en checklista eller liknande förlaga medför sålunda alltid en viss standardisering, vilket naturligtvis kan vara av godo men också kan leda till att udda sakuppgifter förbises. Bl.a. sistnämnda skäl talar för att en eventuell lathund hålls på ett tämligen allmänt plan som snarare för tanken till en rätt utförlig disposition än till en checklista i vanlig mening. Det bästa resultatet nås dock troligen om abstraktionsnivån varierar efter brottstypen. Behovet av punktvisa instruktioner torde exempelvis vara avsevärt större för specialstraffrättsens del än när det gäller vanligare typer av brottsbalksbrott.

Anmälningsupptagarens arbetsuppgifter torde alltså enligt arbetsgruppens åsikt kunna underlättas med förhållandevis enkla medel. I en del fall krävs det emellertid särskild erfarenhet för att bedöma exempelvis intresset av att anmälarens spontana berättelse omedelbart fylls ut. Det är därför väsentligt att alla anmälningar utan dröjsmål underställs någon som har största möjliga sakkunskap.

Enligt rikspolisstyrelsens anvisningar till anmälningsrutinen (C-403-3538/76) skall anmälan - i den omfattning polischef bestämmer - granskas av polistefäl i omedelbart samband med anmälningsupptagningen. Denna ordning kan säkerligen bidra till att anmälningsupptagningen effektiviseras. Det står emellertid klart att anvisningarna inte har slagit igenom i den utsträckning som skulle vara önskvärd.

Enligt arbetsgruppens mening finns det skäl att föreskriva obligatorisk granskning av alla anmälningar, såvitt det inte

med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet - t.ex. då anmälningen sätts upp av en erfaren förhållningsledare direkt på utredningsroteln - framstår som uppenbart obehövt att anmälningen granskas. En omedelbar och obligatorisk granskning borde bl.a. medföra att många av de slarvfel som nu förekommer kan rättas på ett tidigt stadium. Detta gäller i än högre grad om det samtidigt görs klart att den som skall granska anmälningarna delar ansvaret för de fel eller brister som han hade bort upptäcka vid en med tillbörlig omsorg gjord kontroll. För en utbyggd kontroll talar också att flertalet anmälningar därigenom blir handlagda av en genomsnittligt sett mer kvalificerad person än som i praktiken skulle vara möjligt med en annan ordning. Vidare kan det antas att anmälningssupptagningen inom distriktet blir mer enhetlig, vilket i sin tur för med sig att det blir lättare att motverka återkommande fel och brister. Kontrollen behöver självfallet inte vara inskränkt till en passiv granskning av ett ifyllt anmälningsskema, utan den kan mycket väl utsträckas till ett ansvar för hela anmälningssituationen.

Frågan om vilka som skall svara för granskningen av anmälningarna bör besvaras med utgångspunkt från behoven i de olika polisdistrikten. I flertalet distrikt är det förmodligen lämpligast att granskningen utförs av det vakthavande befälet. I de större distrikten är det mer angeläget att erfarna utredningsmän kan lösas för uppgiften. Arbetsgruppen återkommer till denna fråga i avsnitt 2.3.1.

Inom ramen för anmälningsskeman förekommer i en del fall samarbete mellan polisen och vissa myndigheter eller andra organisationer som ofta anmäler samma typ av brottslighet. Det gäller t.ex. försäkringskassorna i fråga om sjukförsäkringsbedrägerier, bankerna i fråga om checkbedrägerier och

större varuhus i fråga om tillgrepp. I dessa fall använder anmälaren som regel polisens formulär. Arbetet med anmälningssupptagningen har härigenom i väsentlig mån kunnat vältras över på andra. Enligt arbetsgruppens mening måste erfarenheterna av detta system betecknas som goda och det finns skäl att pröva om inte systemet kan byggas ut. Som exempel kan nämnas länsstyrelsernas naturvårdsenheter i fråga om brott mot naturvårdslagen och miljöskyddslagen och de sociala centralnämnderna beträffande s.k. socialhjälpbedrägerier.

2.2 Åtgärder enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB

2.2.1 Bestämmelsens innebörd och tillämpning

Enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken (RB) får polismannen innan förundersökning har hunnit inledas hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. Bestämmelsen är tillämplig bara om behörig undersökningsledare inte har inträtt. Befogenheten är avsedd för utredning som sker i nära samband med brottet, främst på brottsplatsen. Polisens befogenhet i fall som avses i 23 kap. 22 § RB, dvs. när förundersökning ej erfordras, berörs inte av bestämmelsen.

Enligt arbetsgruppens intryck utnyttjas det utrymme som sålunda har skapats för utredning på fältet i alltför blygsam omfattning. Det är givet att man inom ordningsavdelningarna måste göra en avvägning mellan övervakningstjänsten och utredningsarbetet. Därmed är emellertid inte sagt att denna avvägning i alla lägen skall utfalla till förmån för övervakningstjänsten. Det kan f.ö. på goda grunder hävdas att utredningsinsatser på fältet av uniformerad polis indirekt återverkar också på ordningen inom distriktet. Det är sålunda sannolikt att allmänheten får en starkare förnimmelse

av polisens effektivitet när utredningen inleds utan dröjsmål och på ett sätt som är synbart för dem som uppehåller sig på platsen för en lagöverträdelse. Den brottspreventiva verkan, som åsynen av uniformerad polis har, måste ju antas vara särskilt stor när polisen kan iaktas ingripa aktivt i omedelbart samband med ett brotts upptäckande.

Även andra skäl talar för att ett intensivare engagemang i utredningsarbetet av ordningsavdelningens personal ingalunda behöver innebära att övervakningstjänsten blir lidande. De goda förbindelser som numera finns mellan polisstationerna och den yttre personalen torde exempelvis ha lett till att ordningsläget inom distrikten fortlöpande kan överblickas på ett helt annat sätt än tidigare. På samma gång har det blivit avsevärt enklare att snabbt omdisponera personalen efter uppdykande behov. De vakthavande befälen torde sålunda i varje skede vara i stånd att bedöma när de yttre bevakningsuppgifterna tillfälligt kan trappas ner i den utsträckning som behövs för att visst utredningsarbete skall kunna fullgöras.

Enligt arbetsgruppens mening borde det från nyss angivna utgångspunkter snarare vara regel än undantag att ordningspersonalen tar sig tid att sätta upp s.k. konceptanmälningar och att hålla enklare förhör med t.ex. gripna fridsstörare eller snattare samt eventuella vittnen. Detta skulle inte bara vara ett välkommet bidrag till effektiviteten i utredningsförfarandet. Det skulle också göra det lättare för ordningspersonalen att vidmakthålla kunskaperna från grundutbildningen i kriminalpolistjänst, vilket i sin tur skulle vara ägnat att ytterligare smälta samman all polispersonal inom distriktet till en väl fungerande arbetsenhet.

I rikspolisstyrelsens föreskrifter för utredningsarbetet

vid ordningsavdelning eller motsvarande (FAP 207-1, bilaga 1) framhålls bl.a. att i samband med anmälningsupptagning o.d. bör s.k. förstahands- eller primärutredning göras i så stor omfattning som möjligt. Det är uppenbart att dessa föreskrifter inte följs i den grad som man åtminstone från början har tänkt sig. Arbetsgruppen skall inte här spekulera i orsakerna till den dåliga följsamheten på detta område men vill understryka betydelsen av att personalen inom ordningsavdelningarna tar en större del av ansvaret för utredningsarbetet än vad som f.n. är fallet.

2.2.2 Närmare om primärutredning

En rad mycket betydelsefulla åtgärder får vidtas innan behörig undersökningsledare har hunnit kopplas in, dvs. innan förundersökning i egentlig mening har inletts. Förutom provisoriska frihetsberövanden, beslag och anmälningsupptagning kan som nämnts en mer eller mindre fullständig utredning göras under detta förstadium: förhör kan hållas, spår säkras etc. Många gånger är dessa åtgärder utslagsgivande inte bara för brottets uppklärande utan också för smidigheten i den fortsatta handläggningen.

I de fall som i första hand intresserar här sker anmälningsupptagningen på polisstationen, ibland på grundval av en konceptanmälan eller sedan viss primärutredning har gjorts på fältet. Enligt arbetsgruppens mening bör det i dessa fall gälla som riktmärke att anmälningsstillfället skall tas till vara så att all tillgänglig bevisning samlas in med en gång. Vare sig anmälaren är målsägande, polisman eller annan person bör anmälaren få lämna alla de uppgifter som kan förutses ha betydelse för utredningen. Om berättelsen inte lämpligen kan tas upp på anmälningsblanketten, bör således i princip ett kompletterande förhör hållas omedelbart. När omständigheterna medger det, bör misstänkta och vittnen tas om hand på motsvarande sätt.

Det nyss sagda framstår måhända som tämligen självklart. Ändå förspills uppenbarligen många möjligheter till utvidgad bevisupptagning vid anmälningstillfället. Detta kan bero på att behörig undersökningsledare visserligen finns tillgänglig men av någon anledning inte kan utöva sin ledningsfunktion, vilket i sin tur torde vara en följd av att förbindelserna mellan anmälningssupptagaren och kriminalavdelningen är alltför dåliga. Det tröga lottningsförfarandet medför sålunda att den som slutligen skall bära ansvaret för förundersökningen som regel får kännedom om anmälningen först en eller ett par dagar efter anmälningstillfället. Ett annat skäl till att utredningen inte kommer i gång kan vara att man inte anser sig kunna avdela förhørsledare i tillräcklig omfattning med så kort varsel som det i allmänhet blir fråga om.

Gränsen mellan utredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB och det stadium då förundersökning skall inledas låter sig inte dras med någon större exakthet. De praktiska problem som eventuellt kan uppkomma till följd av denna oklarhet synes emellertid kunna övervinnas ganska lätt.

Primärutredning får företas av vilken polisman som helst oavsett erfarenhet eller tjänsteställning. Det finns inte heller någon inskränkning i befogenheten med avseende på exempelvis brottets svårhetsgrad. Avgränsningen åstadkoms i stället genom att befogenheten kan utövas endast under en normalt ganska kort period i utredningsförfarandets inledningskede, dvs. till dess att behörig undersökningsledare har kunnat kopplas in. Därav följer - i varje fall från formell synpunkt - att tillfälliga omständigheter ofta blir avgörande för hur långt en primärutredning kan drivas. Till yttermera visso finns det i sannolikt flertalet polisdistrikt ingen polisman som både är tillgänglig efter kontorstid och har behörighet att leda förundersökningar, om

man undantar den polischef som svarar för beredskapen inom länet. Arbetsgruppen föreställer sig att denna ordning inte så sällan leder till att utredningarna hamnar i dödlägen som är svåra att motivera på sakliga grunder.

2.3 Det vakthavande befälets ställning

2.3.1 Utredande vakthavande befäl

I det föregående (avsnitt 2.1) har antytts att det vakthavande befälet lämpligen kan ta hand om efterhandsgranskningen av de upprättade brottsanmälningarna. Så torde f.ö. redan vara fallet i många distrikt. Man behöver emellertid inte stanna vid detta. Det vakthavande befälet torde sålunda kunna ges ett övergripande ansvar för hela anmälingssituationen. Ansvaret skulle i så fall gälla dels beträffande kvalitén på den upprättade brottsanmälningen, dels för att de omedelbara åtgärder vidtas som anmälningen eller omständigheterna i övrigt ger anledning till. Flera skäl talar för en sådan ordning. Ett vakthavande befäl har exempelvis lång erfarenhet som polisman, även om han kanske i allmänhet inte har så stor vana vid utredningsarbete. Funktionen som vakthavande befäl är dessutom utan avbrott i gång större delen av dygnet. Den är på ett påfallande sätt central för den akuta polisverksamheten inom distriktet. Det är således uppenbart att det alltid måste finnas en snabb informationskanal till det vakthavande befälet från såväl anmälingssupptagningen som personalen i annan stationstjänst eller på fältet. Den fortlöpande kontakten med personalen på fältet är naturligtvis av stort värde när det blir fråga om att ta upp anmälan eller göra primärutredning på brottsplatsen. Det vakthavande befälet torde som regel också vara den som bäst kan överblicka arbetsläget och personaltillgången inom ordningsavdelningen, åtminstone efter kontorstid. Vidare torde han så länge primärutredning

pågår kunna leda utredningen inom ramen för sin befälsställning. Härtill kan läggas att det vakthavande befälet har ansvaret för att utredningspersonal från kriminalavdelningen kallas in t.ex. i samband med gripanden.

Av det som har sagts nu framgår att det vakthavande befälet redan har en nyckelposition i flera bemärkelser. Detta gäller inte minst i de hänseenden som kan antas få betydelse för en effektivisering av utredningsförfarandets inledningskedje. Vid en sammanställning av föreskrifterna i den förutnämnda FAP 207-1 (bil. 1) och föreskrifterna om normalinstruktion för vakthavande befäl (FAP 200-2, bilaga 2) skulle man också kunna tro att man från centralt håll har velat ge det vakthavande befälet en verklig ledningsfunktion i utredningsarbetet. Föreskrifterna gäller emellertid bara för primärutredningar och för biträde med övriga utredningar. När förundersökning skall inledas går följaktligen - enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter om normalarbetsordning för polisdistrikt (FAP 127-4, här delvis återgiven som bilaga 3) - överinseendet ifrån honom, utom i fråga om förargelseväckande beteende. Detta är säkerligen inte ägnat att stimulera vare sig hans intresse av att själv ta del i utredningarna eller benägenheten att släppa till underställd personal för att exempelvis hålla förhör.

Det är svårt att föreställa sig någon större olägenhet av att det vakthavande befälet ges rätt att inleda och leda förundersökningar i vissa brottmål av enklare beskaffenhet t.ex. snatteri, bedrägligt beteende och ringa misshandel. Möjligheten att delegera i bl.a. dessa fall finns f.ö. redan enligt 4 § förordningen (1975:986) om handläggning av vissa polis chefsuppgifter (delegationsförordningen).

Visserligen torde man från strikt formell synpunkt inte kunna spalta upp delegationen genom att exempelvis undanta rät-

ten att lägga ned förundersökningar - en uppgift som nog inte generellt bör läggas på de vakthavande befälen annat än i mycket begränsad utsträckning - men det är å andra sidan inget som hindrar att man i arbetsordningarna föreskriver att undersökningsledningen skall gå över till kriminalavdelningen så snart anmälningssituationen är uttömd eller det är lämpligt av någon annan orsak. För en sådan ordning talar bl.a. att de särskilda utredningsrotlarna så långt möjligt bör kunna överblicka hela anmälningssituationen när det gäller den typ av brottslighet som handläggs på resp. rotel.

Den mest bestickande invändningen mot den nyss skisserade ordningen är att de vakthavande befälen som regel inte har så bred eller djup erfarenhet av utredningsarbete. Detta är emellertid ett uppenbart cirkelresonemang. Om man inte övar, kan man givetvis inte få den erfarenhet som just övningen ger. Till en del är det naturligtvis också en fråga om utbildning. Anledningen till att utredningsarbetet på ordningsavdelningarna inte fungerar så bra i dag är dock till sannolikt största delen inte så mycket en fråga om de vakthavande befälens utbildning som om deras motivation.

Arbetsgruppen vill här föra in ännu en faktor. Det är önskvärt att gemenskapen mellan kriminalavdelningarna och ordningsavdelningarna fördjupas. Även här har det vakthavande befälet en nyckelposition i det att han förväntas vara arbetsledare i både utrednings- och övervakningsarbetet. Han borde alltså kunna fungera som en sammanbindande länk mellan kriminal- och ordningsavdelningarna, om han får aktivt stöd från polischefen och avdelningscheferna. Arbetsgruppen anser för sin del att vad som har anförts nu utgör ett tillräckligt skäl för att söka stärka de vakthavande befälens engagemang i både primärutredningarna och förundersökningarna.

I detta sammanhang vill arbetsgruppen fästa uppmärksamheten på de kanslier som i en del större distrikt byggs upp mer eller mindre som särskilda avdelningar. Inom dessa enheter sköts bl.a. receptionstjänsten och anmälningsupptagningen. Det är möjligt att denna ordning har fördelar, men den förefaller också kunna leda till att de vakthavande befälen - och därmed ordningsavdelningarna - fjärras från utredningsarbetet. Arbetsgruppen anser därför att det innan en fortsatt utbyggnad äger rum bör prövas huruvida nyordningen verkligen innebär ett rationellt utnyttjande av utredningsresurserna.

Om man föresätter sig att de vakthavande befälen skall delta mer aktivt i utredningsarbetet, måste denna föresats beaktas vid den framtida rekryteringen till dessa tjänster. Tidigare erfarenhet av utredningsarbete bör exempelvis värderas lika högt som motsvarande erfarenhet av ordningspolis-tjänst. Ett visst utbildningsbehov kommer naturligtvis ändå att föreligga, inte bara för den nuvarande generationen utan också på lång sikt. Detta följer av den dualism som ligger i ett vakthavande befäls funktion, dvs. att han förväntas ha goda och aktuella insikter i både utredningsarbete och övervakningstjänst. Endast ett fåtal polismän kan antas besitta dessa egenskaper vid ett och samma tillfälle. Redan i nuläget torde f.ö. de vakthavande befälens erfarenheter och intresse av utredningsarbete variera i hög grad. Från denna utgångspunkt gör arbetsgruppen följande reflektion.

Systemet med centralt utfärdade normalarbetsordningar, normalinstruktioner etc. är säkerligen till stor hjälp för de lokala myndigheterna. Flera nackdelar finns dock. En av dem är att sådana skillnader som uppenbarligen finns mellan förhållandena i exempelvis Luleå och Kalix inte tillräckligt kan beaktas. En annan nackdel är att de individuella funktionerna

måste beskrivas som en minsta gemensam nämnare. Ett passivt anammande av normalarbetsordningarna leder följaktligen till att många arbetstagare får uppgifter som inte tar hänsyn till deras verkliga förmåga. Detta är självfallet olyckligt för alla parter. Arbetsgruppen förordar därför att de lokala och regionala myndigheterna i större utsträckning än vad som sker f.n. modifierar normalarbetsordningarna etc. så att hänsyn tas till de rådande förhållandena inom distriktet.

Den nu gjorda skissen till ett intensivare engagemang från det vakthavande befälets sida i utredningsförfarandets inledningsskede är i allt väsentligt baserad på vad som ursprungligen synes ha varit avsikten med de gällande föreskrifterna och anvisningarna. Utvecklingen har emellertid gått därhän att den ordning som förr kunde antas vara mera allmänt tillämplig nog numera får betraktas som lämplig främst i fråga om distriktet i grupp IV och de mindre distriktet i grupp III (gruppindelningen framgår av bilaga 4). För distriktet i grupp II och de större distriktet i grupp III vill arbetsgruppen förordas ett par andra lösningar.

2.3.2 Biträdande vakthavande befäl

Övervakningstjänsten i de större distriktet är många gånger - eller kanske regelmässigt - så krävande att det vakthavande befälet redan av denna anledning inte anser sig kunna aktivt biträda med utredningsarbetet. Samtidigt torde det i just dessa distrikt vara särskilt angeläget att inte heller utredningsarbetet blir eftersatt. Det ligger då nära till hands att tänka sig en dubblering av funktionen som vakthavande befäl. Detta skulle kunna ske genom inrättande av tjänster som biträdande vakthavande befäl med uppgift att ha hand om utredningsarbetet inom ordningsavdelningen. Målsättningen bör då givetvis vara att besätta dessa tjänster med förhål-

landevis erfarna utredningsmän.

Krav har redan tidigare rests om inrättande av tjänster som biträdande vakthavande befäl. Dessa krav har emellertid inte förts fram i syfte att stärka ordningsavdelningarnas utredningsresurser. Det går heller inte att generellt avgöra, t.ex. med utgångspunkt från gruppindelningen av polisdistrikten, hur befattningsbeskrivningarna lämpligast bör utformas för dessa tjänster. Man får således tänka sig att den närmare uppdelningen mellan övervakningstjänst och utredningsarbete får göras i de lokala arbetsordningarna, så att tillbörlig hänsyn kan tas till hur mycket de nuvarande vakthavande befälen behöver avlastas i varje särskilt fall. Enligt arbetsgruppens uppfattning bör det emellertid gälla som riktmärke att funktionen som biträdande vakthavande befäl till minst hälften tas i anspråk för utredningsarbete. Det är naturligtvis särskilt betydelsefullt om det på detta sätt går att frigöra utredningsresurser mellan klockan 16 och 22.

En relativt erfaren utredningsman med arbetstiden huvudsakligen förlagd efter kontorstid borde kunna muta in ett betydande ansvarsområde. Förutom inseendet över anmälningsupptagningen och primärutredningarna samt ledningen av de förundersökningar som kan överlätas på honom bör en stor del av kriminalavdelningarnas löpande utredningsverksamhet kunna förläggas till kvällstid. Många förhör torde sålunda till avsevärd lättnad för den hörde kunna hållas på kvällarna utan att effektiviteten i utredningsförfarandet blir lidande.

En nödvändig förutsättning för såväl utvidgad bevisupptagning vid anmälningstillfället som utredningsverksamhet i övrigt inom ordningsavdelningarna är givetvis att det finns personer som kan avdelas för uppgifterna. De vakthavande befälen -

eller biträdande vakthavande befälen, om sådana tjänster inrättas - skulle inte utnyttjas på bästa sätt, ifall de hänvisades till att själva utföra allt utredningsarbete. Deras främsta uppgift bör i stället vara att söka aktivera de yngre polismännen inom ordningsavdelningarna. De förhör som blir aktuella vid anmälningstillfället är ofta av så enkel beskaffenhet att de kan hållas av vilken polisman som helst, i varje fall om han får lite vägledning. Detsamma gäller säkerligen beträffande de kvällsförhör som kriminalavdelningarna kan komma att beställa.

Arbetsgruppen föreställer sig således att särskilt den nysnämnda personalkategorien utgör en tillgänglig reserv. Arbetsläget inom ordningsavdelningarna kan bara i ett fåtal situationer antas vara så pressat att ingen enda polisman kan lösgöras för att hålla den typ av förhör som nu avses. En nöjaktig ordning torde i de flesta fall kunna nås genom en mer aktiv arbetsledning eller genom en marginell omprioritering av arbetsuppgifterna.

Om de yngre polismännen bereds tillfälle att delta mera i utredningsarbetet, kan detta få positiva effekter också på sikt. Många polismän kan på ett tidigare stadium än vad som f.n. är möjligt göra klart för sig vilket slags polisarbete de vill syssla med i framtiden. För den som tänker sig en bana som kriminalpolisman blir övergången mindre svår, om han dessförinnan har haft tillfälle att känna sig för och att hålla kunskaperna vid liv. Säkerligen skulle också rekryteringen till kriminalavdelningarna underlättas.

2.4 Jönköpingssystemet

Som alternativ till utredande eller biträdande vakthavande befäl kan arbetsgruppen tänka sig att den nuvarande beredskapstjänsten vid kriminalavdelningarna byts ut mot jour-

tjänst. Polismännen skulle således få tjänstgöra på polisstationen enligt uppgjord plan i stället för att finnas till hands i bostaden. En försöksverksamhet med denna innebörd pågår sedan 1977 i Jönköpings polisdistrikt. Föreskrifterna för verksamheten och en utvärdering av den för 1977 är fogad till denna promemoria (bilaga 5, 6 och 7). Här skall endast några huvudpunkter anges. För en fylligare redovisning hänvisas alltså till de nyssnämnda handlingarna.

Jourgruppen har bestått av kriminalpolismän med förhållandevis stor erfarenhet av utredningsarbete. Gruppen har haft till uppgift att i samarbete med spaningsrotelns personal svara för kriminalpolisverksamheten efter kontorstid. Såväl primärutredningarna som vissa andra förhör har skötts av gruppen. I den mån primärutredningarna eller bearbetningen av andra utredningar inte har givit full sysselsättning, har personalen fått ägna sig åt aktuella spaningsuppgifter. Spaningsverksamheten har huvudsakligen varit förlagd till efter klockan 22. Detta tyder på att tiden dessförinnan har tagits upp av utredningsarbete.

Att döma av den utvärdering som har gjorts inom distriktet har utfallet av försöksverksamheten varit påfallande gott. Utredningsarbetet har blivit snabbare och effektivare till lägre kostnad. Samtidigt tycks både arbetsledningen och de tjänstgörande polismännen vara nöjda med uppläggningsen. Även åklagarna har från sina utgångspunkter noterat en klar förbättring av utredningsverksamheten. Arbetsgruppen vill för sin del trycka på att också allmänheten sannolikt har berörts av jourverksamheten på ett positivt sätt, bl. a. genom att förhör har kunnat hållas utanför den ordinarie arbetstiden. Som har påpekats i utvärderingen torde detta ha medfört att hämtning till förhör inte har behövt tillgripas i samma utsträckning som annars samt att tiden för de provisoriska frihetsberövandena har kunnat kortas ner som

följd av att utredningsarbetet inte har stannat av under helgerna. Det förhållandet att utredningsarbetet inte har legat nere då tillströmningen av anmälningar varit som störst har också lett till en jämnare arbetsfördelning på rotlarna. Helgens anmälningsskörd har sålunda inte drabbat dem som trätt i tjänst på måndag morgon med samma tyngd som eljest brukar vara fallet.

Enligt vad arbetsgruppen har erfarit är utfallet för verksamhetsåret 1978 lika positivt som för 1977. Det har heller inte varit några problem med att fylla tureterna när vakanser har uppstått av någon anledning. Det förtjänar framhållas, att arbetsledningen i distriktet upplever att det som följd av jourverksamheten numera går lättare att rekrytera personal från ordnings- till kriminalavdelningen. Fördelarna är således uppenbara och några egentliga nackdelar tycks inte behöva befaras.

Arbetsgruppen anser för sin del att Jönköpingssystemet, som i Jönköping nu närmast betraktas som en permanentad ordning, manar till efterföljd på flera håll.

2.5 Vakthavande kriminalinspektör/assistent

Ännu en möjlighet att åstadkomma större kapacitet för utredningsarbete efter kontorstid är att föreskriva tjänstgöringskyldighet på ordningsavdelningen för vissa kriminalpolismän. Samma kategori polismän som f.n. åläggs beredskapstjänst i hemmet skulle sålunda i stället kunna tas i anspråk som vakthavande kriminalinspektör/assistent. Funktionen bör naturligtvis hållas i gång endast under de tider då arbetet på kriminalavdelningen normalt har upphört, dvs. - med hänsyn till den överlappning som behövs - mellan exempelvis klockan 16 och 22 på vardagarna resp. 18 och 02 fredag-lördag (-söndag).

Övriga perioder utom kontorstid får således täckas upp genom sedvanlig beredskap. Beredskapen blir emellertid avsevärt mindre betungande än vad som är fallet enligt den nuvarande ordningen.

Ett system med vakthavande kriminalinspektör/assistent på ordningsavdelningen kan förena några av fördelarna - eller eliminera nackdelar - med de förut tänkta modellerna. Personalåtgången blir i jämförelse med Jönköpingsystemet förhållandevis liten samtidigt som det mesta av utredningsarbetet kan skötas av lika erfarna förhållare. Genom inplaceringen på ordningsavdelningen skapas ännu en brygga mellan avdelningarna. När omständigheterna föranleder och tillåter det, kan vakthavande kriminalinspektör/assistent i samråd med det vakthavande befälet engagera ordningspolismännen i enklare utredningsarbete. Ytterligare kan anföras att en funktion som vakthavande kriminalinspektör/assistent torde vara lätt att administrera och att anpassa till det aktuella arbetsläget i distriktet. I övrigt hänvisas - med vederbörliga ändringar - till vad som har sagts i de närmast föregående avsnitten.

2.6 Särskilt om lottningsförfarandet

Till sist vill arbetsgruppen i denna del framhålla att lottningen av ärendena borde kunna göras snabbare. F.n. blir de anmälningar som görs efter klockan 8 liggande till följande dag, såvida det inte är fråga om ett grövre brott eller någon annan särskild omständighet beaktas. Lottningen kan således bli försenad upp till 24 timmar. Denna fördröjning förefaller onödig. Även utredningar i rutinärenden torde ofta vinna på att undersökningsledaren så snart som möjligt får del av innehållet i anmälningen. I en del fall kan det t.ex. vara angeläget att något förhör hålls redan under anmälningdagen eller att någon annan åtgärd vidtas omedelbart utan att det därför behöver handla om ett allvarligt

brott. Lottningsproceduren bör sålunda enligt arbetsgruppens mening upprepas flera gånger om dagen.

Det bör också uppmärksammas att en omedelbar lottning ibland är en formell förutsättning för att anmälningstillfället skall kunna utnyttjas på bästa sätt. Befogenheten att göra primärutredning avser ju endast den utredning som sker i nära anslutning till brottet. När anmälningen görs någon tid efter brottstillfället, gäller således att - bortsett från anmälningupptagningen - åtgärder i syfte att utreda brottet som regel inte får vidtas utan att behörig undersökningsledare har kopplats in.

Speciella problem med bl.a. lottningen uppstår i distrikt med lokalvaktområden där arbetsgrupper (posterings) finns utlokaliserade. Eftersom förhållandena i dessa fall kan variera så pass mycket beroende t.ex. på avståndet till centralorten och arbetsstyrkans sammansättning är det knappast möjligt att finna någon lösning som kan anbefallas mer allmänt. Arbetsgruppen förordar därför att de lokala polischeferna ägnar saken den uppmärksamhet som de särskilda förhållandena i distriktet ger anledning till.

2.7 Sammanställning av förslag

Arbetsgruppen föreslår i fråga om anmälningrutinerna och utredningsförfarandets inledningskede i övrigt

- att rikspolisstyrelsen och länspolischeferna på lämpligt sätt ytterligare klargör brottsanmälningarnas betydelse från utredningssynpunkt samt inskärper vikten av omsorg och noggrannhet vid upprättandet av dem (avsnitt 2.1)

- att rikspolisstyrelsen och länspolischeferna verkar för en bättre lokal planering av anmälningupptagningen t.ex.

när det gäller tilldelning av lämplig personal i tillräcklig omfattning (avsnitt 2.1)

- att rikspolisstyrelsen undersöker möjligheten att ställa samman en eller flera s.k. lathundar som kan tjäna som vägledning vid den rutinmässiga anmälningssupptagningen (avsnitt 2.1)

- att rikspolisstyrelsen föreskriver omedelbar och obligatorisk kontroll av alla anmälningar som inte uppenbarligen kan undantas från en sådan regel (avsnitt 2.1)

- att rikspolisstyrelsen undersöker om fler myndigheter eller andra rättssubjekt med hög anmälningssfrekvens lämpligen kan förmås att använda polisens blanketter för allmän anmälan (avsnitt 2.1)

- att rikspolisstyrelsen ser över de bestämmelser som gäller utredningsarbetet vid ordningsavdelning eller motsvarande samt ser till att bestämmelserna inte tillämpas så att utredningsarbetet blir helt tillbakasatt (avsnitt 2.2.1)

- att rikspolisstyrelsen föreskriver att all tillgänglig bevisning skall tas till vara vid anmälningstillfället eller när det eljest kan ske genom primärutredning, om inte särskilda omständigheter föranleder annan bedömning (avsnitt 2.2.2)

- att rikspolisstyrelsen beträffande distrikten i grupp IV och de mindre distrikten i grupp III föreskriver att de vakthavande befälen skall ta aktiv del i det utredningsarbete som enligt vad som har sagts förut bör göras inom ordningsavdelningarna samt att styrelsen och länspolischeferna genom inspektioner eller på annat sätt förvissar sig om att bestämmelserna slår igenom (avsnitt 2.3.1)

- att rikspolisstyrelsen i normalarbetsordningarna tillägger de vakthavande befälen större befogenheter när det gäller rätten att inleda och leda förundersökning i den mån detta inte onödiggörs av de åtgärder som föreslås i det följande (avsnitt 2.3.1)

- att rikspolisstyrelsen och länspolischeferna verkar för att normalarbetsordningarna på det lokala planet anpassas efter de rådande förhållandena inom varje distrikt (avsnitt 2.3.1)

- att rikspolisstyrelsen medverkar till att stärka de vakthavande befälens ställning i utredningsarbetet bl.a. genom att möta det utbildningsbehov som kan finnas (avsnitt 2.3.1)

- att rikspolisstyrelsen och länspolischeferna också i övrigt vidtar åtgärder för att förbättra samarbetet mellan kriminal- och ordningsavdelningarna (avsnitt 2.3.1)

- att regeringen i några distrikt i grupp II och III inrättar särskilda tjänster för biträdande vakthavande befäl eller vakthavande kriminalinspektör/assistent i syfte att stärka utredningsresurserna inom ordningsavdelningarna (avsnitt 2.3.2 och 2.5)

- att rikspolisstyrelsen aktivt verkar för att Jönköpingsstyret prövas i andra polisdistrikt av jämförbar storlek (avsnitt 2.4)

- att rikspolisstyrelsen i samråd med riksåklagaren utarbetar anvisningar för att skynda på lottningen av ärendena (avsnitt 2.6).

3 FÖRUNDERSÖKNINGEN

3.1 Inledande anmärkningar

Enligt arbetsgruppens uppfattning är förundersökningarna många gånger alltför vidlyftiga. Detta torde som regel bero på undersökningsledarens passivitet eller på någon annan brist i förbindelserna mellan undersökningsledaren och förhørsledaren. Ansvar för denna misshushållning med utredningsresurserna vilar i första hand på undersökningsledarna.

Det åligger undersökningsledaren att med utgångspunkt från ingångsanmälningen fatta tag i de utredningar som faller på hans lott samt att ge utredningsmannen erforderliga direktiv. Varje förundersökning som inte är rutinmässig eller bagatellartad bör planeras mer eller mindre ingående. Oftast behövs det inte mer än att undersökningsledaren och förhørsledaren helt kort talas vid om uppläggnings av förundersökning. Även relativt erfarna förhørsledare torde ha nytta av en sådan inledande kontakt som kanske inte behöver ta mer än ett par minuter men kan spara in flera timmars arbete.

Det är emellertid minst lika viktigt att det fortsatta samarbetet mellan undersökningsledaren och utredningsmannen får sådana former att de bägge upplever sig stå till varandras förfogande. Undersökningsledaren bör exempelvis ges tillfälle att under hand bedöma värdet av den bevisning som utredningsmannen har samlat in, och utredningsmannen bör i sin tur få allt det stöd som han anser sig behöva. Vad som bör eftersträvas är således ett naturligt växelspel under hela utredningsförfarandet.

Vad som har sagts nu är allmängiltigt och behöver knappast utvecklas närmare. I det följande skall arbetsgruppen emel-

lertid ta upp några frågor som bl.a. rör ledningen av förundersökningarna och kanaliseringen av åklagarens särskilda kunskaper när polismyndigheten skall vara undersökningsledare.

3.2 Allmänt om förundersökning

Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § RB inledas så snart anledning förekommer att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal. Vidare skall saken beredas så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

Förundersökningen inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall ta över ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl (3 § första stycket). Sistnämnda bedömning görs av åklagaren. Detta innebär att åklagaren efter eget omdöme har rätt att ta över ledningen av alla förundersökningar som leds av polisen oavsett på vilket stadium de befinner sig.

Frågan om vilka brott som typiskt sett skall anses vara av "enkel beskaffenhet" har besvarats genom särskilda anvisningar som har utarbetats av rikspolisstyrelsen och riksåklagaren gemensamt (Allmänna meddelanden från rikspolisstyrelsen, nr 10/1966, och Riksåklagarens cirkulär A 23, cirkuläret intaget här som bilaga 8). Anvisningarna torde såvitt gäller brottskatalogen vara avsedda som vägledning för de lokala befattningshavarna. I praktiken har dock anvisningarna också i denna del uppfattats som påbud. Innehål-

let i anvisningarna kommer att beröras ytterligare i avsnitt 3.5.1.

När polismyndigheten leder förundersökningen, får åklagaren ändå meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande utan att ledningen av undersökningen därigenom skall anses ha gått över till åklagaren (3 § andra stycket). Denna bestämmelse - och bestämmelsen i 3 § första stycket om att åklagaren skall ta över ledningen av förundersökningen, när det är påkallat av särskilda skäl - korresponderar med bestämmelsen i 2 § förundersökningskungörelsen (1947:948). Där stadgas att när annan än åklagaren leder förundersökningen, skall undersökningsledaren - i den mån brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt påkallar det - hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång. Slutligen får åklagaren, när han själv leder förundersökningen, anlita biträde av polismyndigheten samt uppdra åt polisman att vidta de åtgärder som föranleds av undersökningen (3 § tredje stycket).

Det följer således av bestämmelserna i 23 kap. 2 och 3 §§ RB att åklagaren efter eget omdöme inte bara har rätt att när som helst ta över och utöva ledningen av alla förundersökningar, utan också att han får ge anvisningar rörande bedrivandet av de förundersökningar som polismyndigheten leder. Vidare följer att när åklagaren har inlett eller tagit över ledningen av en förundersökning, kan ledningen av den förundersökningen i princip aldrig gå åter till polisen med mindre åklagaren har beslutat att så skall ske t.ex. emedan saken har befunnits vara av enkel beskaffenhet.

Åklagarens faktiska möjligheter att ta ett övergripande ansvar för förundersökningarna är emellertid enligt den nuvarande ordningen svagt utvecklade. Detta beror bl.a. på det informationsgap som har uppstått sedan polis- och åklagar-

myndigheterna skildes åt i organisatoriskt hänseende. Arbetsgruppen återkommer till denna fråga i avsnitt 3.5.2.

3.3 Förundersökningens förstadium

3.3.1 Allmänt om förstadiet

Primärutredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB (se avsnitt 2.2) görs innan förundersökning har inletts. Den är skild från en regelrätt förundersökning endast därigenom att behörig undersökningsledare ännu inte har hunnit träda in. En primärutredning kan följaktligen sägas utgöra en provisorisk förundersökning. I "andra änden" av förundersökningens förstadium bedrivs s.k. allmän brottsspaning. Sådan spaning sker utan att det föreligger någon konkret brottsmisstanke. Den ingår närmast i polisens brottsförebyggande verksamhet och är således i första hand grundad på bestämmelserna i 2 § polisinstruktionen (1972:511). På skalan mellan primärutredning och allmän brottsspaning kan man skilja ut ytterligare två utredningsnivåer som föregår den formliga förundersökningen. Dessa nivåer benämns här förutredning resp. förspaning.

Förutredning och förspaning karakteriseras av att brottsmisstankarna antingen är vaga och/eller obestända eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna ger. Det omedelbart tillgängliga materialet är med andra ord inte tillräckligt för att avgöra om förundersökning skall inledas eller ej. Begreppen förutredning och förspaning förutsätter således att bestämmelsen i 23 kap. 1 § första stycket RB om inledande av förundersökning ger en viss tröskeeffekt, något som säkerligen är fallet i praktiken men som möjligen inte har varit lagstiftarens mening.

Varken förutredning eller förspaning har uttryckligen behandlats av lagstiftaren. Några andra föreskrifter finns inte heller. Området är alltså på det hela taget oreglerat t.ex. vad beträffar ledningsfunktionen. I det följande skall arbetsgruppen söka belysa ett par frågeställningar som rör bl.a. denna funktion. Om brottsbekämpningen på vissa områden - främst den organiserade och den ekonomiska brottsligheten - utvecklas till att bli mer aktiv och offensiv, är det troligt att frågeställningarna kommer att få större aktualitet än de f.n. kan sägas ha.

3.3.2 Förutredning

Med förutredning förstås sådana punktvisa åtgärder som undersökningsledaren ibland behöver vidta för att berika sitt underlag, när han står i begrepp att besluta om förundersökning skall inledas eller ej. Det är sålunda fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte. Som exempel kan anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den plats som har uppgivits. Ett annat exempel är att undersökningsledaren tvekar om gärningens rätta rubricering och något av alternativen uppenbarligen medger förundersökningsbegränsning i full utsträckning. En anmälan om undanskaffande av avbetalningsgods kan t.ex. behöva kompletteras för att alternativen olovligt förfogande och bedrägeri skall bli tillräckligt belysta.

Av vad som har sagts nu framgår att skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara härfin. Skillnaden ligger främst i att förutredningens syfte är så begränsat. Där ligger även att en förutredning i princip görs först sedan behörig undersökningsledare har trätt in. Det måste nämligen - sedan anmälningsituationen

är överspelad - anses höra till undersökningsledarens kompetensområde att föranstalta om den eventuella förutredning som behövs för att han i ett konkret fall skall kunna ta ställning till om förundersökning skall inledas eller ej.

I praktiken finns det knappast något skäl att se på förutredningen som en särskild företeelse. Bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB om att åklagaren vid verkställande av förundersökning äger anlita biträde av polismyndighet torde exempelvis vara analogiskt tillämplig på förutredning.

3.3.3 Förspaning

Med förspaning förstås ett utredningsarbete som är mer abstrakt än förutredning och som inte i främsta rummet är inriktat på frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Som exempel kan anges sådana åtgärder som vidtas med anledning av att rykten har börjat cirkulera om skumraskaffärer inom en viss bransch. Det kan gälla en undersökning av vilka personer på orten som har anknytning till branschen i fråga och av dessa personers antecedentia eller aktuella förhållanden. Det ligger i sakens natur att förspaning som regel bedrivs i samband med s.k. initiativärenden (jfr avsnitt 4.3). Någon anmälan torde inte upprättas under förspaningskedet.

Förspaning kan till skillnad från förutredning innebära ett omfattande utredningsarbete under lång tid. Ledningsfunktionen är därför särskilt betydelsefull. Frågan är då om denna funktion skall anses vara en polischefsuppgift som inte har delegerats eller om den ingår i varje polismanns befogenhet. Ett tredje alternativ är att anse att uppgiften hör till undersökningsledarens kompetensområde. Detta betraktelsesätt är enligt arbetsgruppens mening det mest tilltalande.

Detta innebär att en förspaning normalt får ledas av den som enligt arbetsordningen skall leda en förundersökning rörande den aktuella brottstypen. Denna ordning torde också tillämpas i praktiken.

Förspaning är en utpräglat polisiär uppgift. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § första, andra och tredje styckena RB om åklagarens ställning under förundersökningen får emellertid anses analogiskt tillämpliga även på förspaningen. Åklagaren är sålunda oförhindrad att ge anvisningar rörande bedrivandet av en förspaning eller att ta över ledningen av den. Det är dock uppenbart att åklagaren särskilt i det sist nämnda hänseendet bör iaktta stor återhållsamhet. Arbetsgruppen återkommer i avsnitt 3.7.3 till ledningsfunktionen under förspaningsskedet i vissa fall.

3.4 Förundersökningens spaningsstadium

Polisiär spaning kan ske på flera stadier och med skilda syften. Här skall bara behandlas den spaning som enligt 23 kap. 1 § första stycket RB skall ske i form av förundersökning, dvs. spaningen har nått det stadium där anledning förekommer att brott (som hör under allmänt åtal) har förövats. En del av de överväganden som görs i det följande kan naturligtvis ändå vara analogiskt giltiga för förundersökningens förstadium.

Polismyndigheten leder nästan alla förundersökningar under spaningsstadiet. Det är alltså bara i sällsynta fall som åklagaren träder in som undersökningsledare innan någon viss person skäligen kan misstänkas för brottet. Det finns dock ett speciellt undantag från denna regel. När anmälan görs om brott i tjänsten av arbetstagare inom polisväsendet, skall sålunda åklagaren alltid bestämma huruvida förundersökning skall inledas och därefter i förekommande

fall leda förundersökningen (Rikspolisstyrelsens författningssamling 1978:5, FAP 403-2, och Riksåklagarens författningssamling 1977:2, RÅC I:90). Om det över huvud taget händer att åklagaren träder in som undersökningsledare på spaningsstadiet i andra fall än som nyss nämnts, torde det ske först när misstankarna har riktats åt ett bestämt håll eller mot en trängre krets. Övergången till förundersökningens andra stadium kan alltså förutses vara nära förestående.

Åklagarens befogenhet att meddela anvisningar rörande förundersökningens bedrivande utan att han tar över ledningen av undersökningen utnyttjas däremot i viss utsträckning redan på spaningsstadiet. Det är då oftast fråga om mycket grova eller av annan anledning särskilt uppseendeväckande brott. Åklagarens befattning med det rena spaningsarbetet torde emellertid även i dessa fall vara rätt återhållsam.

Enligt arbetsgruppens mening är den nu återgivna ordningen säkerligen på det hela taget förnuftig. Det är t.ex. inte troligt att åklagaren annat än undantagsvis har någon funktion att fylla i det rena spaningsarbetet. Att åklagarna själva uppfattar saken på detta sätt illustreras av att de regelmässigt avslutar förundersökningen för sin del, om misstanken mot den som har föranlett inlottningen faller bort och någon viss annan person vid detta tillfälle inte skäligen kan misstänkas för brottet.

Det förekommer emellertid inte så sällan att spaningsledningen står inför avgöranden som kan vara svåra från juridisk synpunkt. Det kan exempelvis råda tvekan om den aktuella gärningens straffbarhet eller om vem som bär det straffrättsliga ansvaret för någon handling eller underlåtenhet. I sådana situationer är det viktigt att åklagaren ställer upp med råd eller anvisningar. Det bör - mot bakgrund av den centrala ställning i utredningsförfarandet som rättegångsbalken och

förundersökningskungörelsen ger honom - enligt arbetsgruppens mening t.o.m. anses ingå i hans skyldigheter som åklagare.

Det senast sagda aktualiserar en del problem av olika slag. I rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens regler rörande undersökningsledningen talas t.ex. helt allmänt om åklagaren i bestämd form som om det bara fanns en enda åklagare i varje distrikt. Eftersom det till stor del saknas utfyllande bestämmelser om vem som är "åklagaren" innan ärendet har lottats, uppstår ett avbrott i förbindelserna. Eller kanske rättare; det blir många gånger ingen förbindelse alls.

Det som generellt sett har betydelse för effektiviteten i utredningsförfarandet är givetvis inte vem som lämnar rådet eller anvisningen, utan att kontakten verkligen kommer till stånd på ett smidigt sätt. Den som vill ha kontakt måste känna till hur han skall gå till väga. Han måste emellertid också vara benägen att ta kontakten så snart han tycker sig ha tillräcklig anledning. Och lika viktigt är det att den som då blir kontaktad upplever sig som rätt person. Det är därför angeläget att sätta en form för samarbetet mellan polismyndigheten och åklagaren under spaningsstadiet. Frågan är emellertid lika aktuell när förundersökningen leds av polismyndigheten också sedan den har passerat spaningsstadiet. Saken tas därför upp till gemensam behandling i det sammanhanget (avsnitt 3.5.2).

3.5 Förundersökningens andra stadium

3.5.1 Förundersökningen leds av polismyndigheten

När förundersökningen har fortskridit så långt att någon viss person skäligen kan misstänkas för brottet ändrar undersök-

ningen i flera hänseenden karaktär. Bevisfrågorna träder i förgrunden på ett annat sätt genom att alla uppgifter som står till buds får en skärningspunkt inte bara i den brottsliga gärningen utan också i den misstänktes person. Detta leder i sin tur till att bevisläget ofta kompliceras som följd av att händelseförloppet framställs i en annan dager än tidigare. Vidare aktualiseras integritetsfrågorna genom att användandet av olika slags tvångsmedel måste övervägas kontinuerligt.

Förundersökningen skall drivas endast till dess tillräcklig bevisning mot den misstänkte har säkrats, såvida inte ytterligare utredning behövs för att ta till vara målsägandens eller den misstänktes intresse. Med tillräcklig bevisning förstås att bevisningen räcker för en fällande dom. All överskjutande bevisning saknar betydelse för ärendets fortsatta handläggning. Det kan slås fast att åklagarens utbildning och erfarenheter som regel gör honom bättre skickad än polismannen att göra den bevisvärdering som nu avses. Detta gäller inte minst emedan bevisvärderingen ibland kan vara avhängig av lösningen av något juridiskt invecklat problem.

Om åklagarens särskilda kunskaper i större utsträckning kunde nyttiggöras under förundersökningsstadiet, skulle detta sannolikt medföra att överflödiga utredningsåtgärder inte skulle förekomma så ofta som nu är fallet. Detta innebär inte att arbetsgruppen förordar att åklagaren i ökad omfattning skall överta undersökningsledningen från polismyndigheten. Tvärtom torde det ligga i såväl åklagarens som polismyndighetens intresse att polisens möjligheter att leda förundersökningarna vidgas något. Flera grupper av förundersökningar som i dag leds av åklagaren kräver sålunda regelmässigt ingen egentlig ledningsinsats från åklagarens sida. Det bidrag som åklagaren har att ge i dessa fall kan lika väl

ges inom den vidare ramen för råd och anvisningar.

Vilka ytterligare grupper av förundersökningar som lämpligen kan föras över till polisen vill arbetsgruppen inte ta ställning till. Däremot anser arbetsgruppen att brottskatalogen bör kunna upprättas under större hänsynstagande till de olika distriktens personella resurser. Cheferna för de lokala myndigheterna bör således - eventuellt inom ramen för en någorlunda flexibel central uppgörelse - kunna träffa överenskommelse om vilka förundersökningar som polismyndigheten på orten skall leda. Det finns inget formellt hinder för en sådan ordning. Uttrycket "enkel beskaffenhet" i 23 kap. 3 § första stycket RB torde exempelvis vara ett relativt begrepp som får tolkas med utgångspunkt från såväl brottets art som handläggarens kompetens. Denna tolkning, som har stöd i förarbetena till RB (prop. 1957:9 s. 6-7 och 14-15), måste i varje fall antas ligga till grund för den skillnad som har gjorts mellan storstadsdistrikten och övriga distrikt.

Som har anförts i avsnitt 3.4 anser arbetsgruppen att någon form för åklagarmedverkan bör säkerställas för de förundersökningar som leds av polismyndigheten. Om fler förundersökningar förs över till polisen, blir det än mer angeläget att åklagaren och polismyndigheten kan kommunicera med varandra på ett öppet och självklart sätt. I det följande redovisas några utkast till åtgärder som arbetsgruppen tror kan vara ägnade att förbättra kommunikationerna.

3.5.2 Åklagarmedverkan i polisleda förundersökningar

3.5.2.1 Rådgivning

Det finns inga uttryckliga föreskrifter som ålägger åklagaren att medverka genom rådgivning i de förundersökningar som

leds av polisen. Åklagarens övergripande ansvar för förundersökningarna bör emellertid anses innefatta en skyldighet för honom att ställa upp med den rådgivning som polisen begär. Detta gäller alldeles klart i de fall där rådet begärs under förundersökningens andra stadium, dvs. då någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren har då att välja mellan att ge det begärda rådet eller att själv ta över ledningen av förundersökningen på den grunden att saken inte längre kan anses vara av enkel beskaffenhet. Samma valsituation föreligger i princip även när förundersökningen befinner sig på spaningsstadiet, och enligt arbetsgruppens mening ligger det också under detta skede i sakens natur att åklagaren genom bl.a. rådgivning söker bidra till att utredningarna drivs så rationellt som möjligt.

Det kan hävdas att en begäran från polisen om assistans genom rådgivning är detsamma som ett erkännande av att utredningen är av svår beskaffenhet och att ledningen av förundersökningen därför bör gå över till åklagaren. Detta behöver emellertid ingalunda vara fallet. Rådgivningen kan t.ex. mynna ut i att undersökningsledarens egen uppfattning bekräftas. Det kan också vara fråga om något specifikt problem som - när det väl är löst - inte på något sätt behöver föranleda att utredningen bedöms som annat än enkel. Det är inte svårt att tänka sig fler situationer där rådgivning utgör en naturlig form för samarbetet mellan polisen och åklagaren.

Den typ av rådgivning som nu avses förekommer troligen i alla distrikt. Variationerna är emellertid stora vad beträffar såväl formerna som omfattningen, ofta kanske beroende på de byggnadsmässiga förhållandena eller befattningshavarnas relationer på det personliga planet. Störst betydelse för variationernas uppkomst har det förmodligen haft i vilken utsträckning som polisens egna undersökningsledare har mäktat tillfredsställa utredningsmännens behov av råd och stöd.

Om stöttestenarna i förundersökningarna lika väl kan klaras av internt kollegerna emellan, är detta naturligtvis också den bästa lösningen. Samtidigt finns det tecken som tyder på att en och annan betraktar det som närmast otillbörligt att polisen besvärar åklagaren i andra ärenden än dem åklagaren har fått ansvaret för genom inlottning. En sådan inställning finns det anledning att ta avstånd från.

Enligt arbetsgruppens mening finns det inte tillräckliga skäl att författningsmässigt reglera formerna för åklagarmedverkan genom rådgivning i polisens förundersökningar. Där emot vore det värdefullt om de centrala och regionala myndigheterna uppmärksammade cheferna för de lokala myndigheterna på vilka möjligheter som ges till samverkan genom rådgivning samt gjorde klart att denna samverkansform är baserad på rättigheter och skyldigheter. Den närmare utformningen av samarbetet borde dock kunna överlätas till cheferna för de lokala myndigheterna.

Som exempel på tänkbara samarbetsformer kan nämnas att en viss åklagare utses till myndighetens representant i rådgivningsfrågor. En annan möjlighet är att engagera beredskapsåklagaren eller att komplettera beredskapstjänsten med en rullande dagjour. En tredje möjlighet är att avdela en åklagare som rådgivare för varje utredningsrotel. I andra fall kan det återigen vara lämpligast att låta formerna utveckla sig spontant, osv. Åklagarens medverkan får dock inte leda till att undersökningsledarens ställning undergrävs. Undersökningsledaren bör således antingen själv ta initiativet till rådfrågning eller annars ha sanktionerat att åklagaren tillfrågas.

Rådfrågningen bör kunna gälla snart sagt vilket förhållande som helst, alltifrån hjälp med tolkningen av begrepp som "uppsåt" eller "rättsvillfarelse" till överläggning om hur

en viss förundersökning bäst skall läggas upp. Ingen fråga är således för obetydlig för att tas upp på detta sätt, om syftet med rådfrågningen är att undvika onödigt belastning av utredningsresurserna eller liknande felsteg.

3.5.2.2 Anvisningar enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB

Åklagaren får enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB meddela anvisningar rörande en förundersöknings bedrivande även när undersökningen leds av polismyndigheten. Bestämmelsen är ett uttryck för åklagarens övergripande ansvar för brottsutredningarna. Den gäller alla förundersökningar oavsett på vilket stadium de befinner sig, och anvisningarna kan avse alla slags åtgärder som hör till utredningsarbetet.

Åklagarens författningsenliga befogenheter är således mycket stora när det gäller att öva inflytande över förundersökningarna och teoretiskt sett lika långtgående vare sig han formellt har tagit över undersökningsledningen eller ej. Vad som har sagts nu avspeglar emellertid inte på långa vägar hur det går till i praktiken. Det torde sålunda vara direkt ovanligt att åklagaren beordrar någon viss utredningsåtgärd innan ledningen av förundersökningen har gått över från polisen. När det förekommer är det som regel fråga om utredningar rörande mycket grova eller uppmärksammade brott, där åklagaren hålls underrättad om förundersökningens gång redan på spaningsstadiet enligt föreskrifterna i 2 § förundersökningskungörelsen.

Till det senast sagda bör kanske knytas ett klargörande. Om en förundersökning gäller flera gärningsmän och åklagaren tar över undersökningsledningen medan någon av gärningsmännen fortfarande är okänd, befinner sig utredningen på en och samma gång på två skilda stadier. Som regel gör nog varken polisen eller åklagaren i dessa fall riktigt klart för

sig att undersökningsledningen i princip är odelbar, dvs. att åklagaren formellt också har blivit spaningsledare. När åklagaren i detta läge ger anvisningar rörande spaningsarbetet, gör han det alltså i sin egenskap av undersökningsledare och inte med stöd av 23 kap. 3 § andra stycket RB.

Den osäkerhet som kan råda i nyssnämnda avseende förklaras bl.a. av att polis- och åklagarväsendet har skilda utgångspunkter för sin diarieföring. Hos polisen registreras sålunda ärendena med utgångspunkt från den anmälda gärningen varemot registreringen hos åklagaren görs enbart på de misstänkta. Skillnaden får konsekvenser även när åklagaren skiljer sig från förundersökningen t.ex. genom beslut att lägga ned förundersökningen emedan den misstänkte har befunnits vara oskyldig. Detta beslut innebär ju egentligen inte annat än att utredningen läggs ned i vad den avser misstanken mot den person som har föranlett åklagarens inlottnings. Något beslut om förundersökningen i övrigt fattas således inte och inte heller sägs det något om vem som i fortsättningen skall vara undersökningsledare. Följaktligen träder åklagaren å ena sidan ofta in i förundersökningen i en vidare bemärkelse än vad som formligen kommer till uttryck, och å den andra sidan träder han ibland ut ur förundersökningen på ett sätt som ger sken av att utredningsarbetet är avslutat. Vad som i själva verket sker i det sist nämnda hänseendet är att undersökningsledningen i resterande del går över från åklagaren till polisen.

Situationen kan bli än mer diffus när åklagaren har väckt åtal mot de kända gärningsmännen och förundersökningen fortsätter på spaningsstadiet beträffande de okända gärningsmännen. Har åklagaren då frånträtt undersökningsledningen vad angår det återstående utredningsarbetet eller har han kvar ledningen till något senare skede, t.ex. tidpunkten för huvudförhandlingens avslutande? Något formligt frånträde av undersökningsledarskapet vad beträffar den kvarva-

rande delen sker ju inte vare sig i samband med åtalets väckande eller vid något senare tillfälle.

Enligt arbetsgruppens mening är det mest praktiskt att anse att undersökningsledningen i resterande del går över till polisen när de kända gärningsmännen har åtalats, såvida inte åklagaren för visst fall uttryckligen har bestämt annat, t.ex. emedan andra medverkande kan förväntas bli identifierade inom kort eller det fortsatta utredningsarbetet av något annat skäl lämpligen bör ledas av åklagaren.

Det nu anlagda synsättet innebär bl.a. att eventuella direktiv rörande förundersökningens bedrivande, som åklagaren kan komma att ge sedan åtal har väckts mot de kända gärningsmännen, i första hand får grundas på bestämmelsen i 23 kap. 3 § andra stycket RB i stället för på ställningen som undersökningsledare. Vidare följer att exempelvis hämningsbeslut i fortsättningen får fattas av polisen. Självfallet åligger det undersökningsledaren att i enlighet med bestämmelsen i 2 § förundersökningskungörelsen fortlöpande hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, åtminstone till dess laga kraftägande dom föreligger beträffande dem som har åtalats.

Arbetsgruppen föreslår ingen ändring i de nu berörda rutinerna utan vill för sin del bara understryka vikten av att åklagaren dels rätt uppfattar inlottnings hela innebörd med vad som följer därav i fråga om skyldigheten att ta initiativ, ansvarsfördelningen m.m., dels gör klart för sig själv - och för polisen - i vilket ögonblick han frånträder ledningen av förundersökningen.

Om man undantar de nyssnämnda situationerna, i vilka det i nuläget inte sällan är oklart huruvida åklagaren leder förundersökningen eller blott meddelar anvisningar, har anvis-

ningsinstitutet inte utvecklats i högre grad. Det finns flera orsaker till detta. Några utfyllande föreskrifter eller instruktioner existerar exempelvis inte. Boskillnaden i organisatoriskt hänseende mellan polis- och åklagarmyndigheterna har vidare gjort det allt svårare för åklagaren att hålla sig à jour med polisens utredningsverksamhet i andra fall än då initiativet kommer från polisen. En ökande arbetsbelastning har sannolikt också dämpat åklagarens beredvillighet att bevaka hela sitt intresseområde. På samma gång har polisutbildningen förbättrats väsentligt, vilket naturligen har fört med sig en stärkt självkänsla inom poliskåren. Ett ofta avgörande skäl till att anvisningar förekommer så sällan är sannolikt att det bland både åklagare och poliser råder osäkerhet om institutets handhavande i skilda hänseenden.

Arbetsgruppen förespråkar inte en ordning som leder till att åklagaren av och till hoppar in i polisens förundersökningar för att se efter om det verkar behövas några anvisningar i den ena eller andra riktningen. Det ligger sålunda i sakens natur att åklagaren inte opåkallat bör söka utöva någon slags kontroll över de förundersökningar som leds av polisen. I stället vill arbetsgruppen peka på de möjligheter som institutet rymmer i fråga om nära samarbete mellan polisen och åklagaren.

Anvisningsinstitutet utgör för åklagaren en plattform från vilken han aktivt kan bidra till polisutredningarna utan att behöva ta över hela ansvaret för undersökningsledningen. Åklagaren kan emellertid inte annat än undantagsvis bilda sig någon uppfattning om i vilka förundersökningar som hans medverkan kan vara av värde. Initiativet måste följaktligen komma från polisens undersökningsledare. För att en effektiv samverkan skall kunna komma till stånd måste det dock enligt

arbetsgruppens mening dessutom dras upp vissa riktlinjer för hur man skall gå till väga. I det följande görs därför ett par skisser till en tänkbar reglering.

Polisens förundersökningar kan vara fördelade på många händer. Som regel leds de av polischefen, chefen för kriminalavdelningen, rotelchef eller chefen för ordningsavdelningen. Ett mindre antal förundersökningar leds enligt nuvarande ordning av det vakthavande befälet. Slutligen förekommer viss utredningsverksamhet med stöd av 23 kap. 3 § fjärde stycket RB, dvs. innan behörig undersökningsledare har hunnit kopplas in. Sistnämnda utredningsverksamhet saknar emellertid av uppenbara skäl intresse i det här sammanhanget.

I samtliga nu avsedda fall kan åklagaren ge anvisningar rörande utredningsarbetets bedrivande. Om det skall bli praktiskt möjligt för åklagaren att kontinuerligt ge ett meningsfullt bidrag på detta plan, bör således polisen söka samordna sina kontakter med åklagaren. Detta sker enklast genom att polisen och åklagaren tillsammans bestämmer en exempelvis per veckodag angiven tid då åklagaren regelbundet skall stå till tjänst med anvisningar. Undersökningsledarna får till detta tillfälle samla ihop de förundersökningar som de vill att åklagaren skall titta på samt vara beredda att själva eller genom utredningsmannen lämna de upplysningar som åklagaren behöver för sitt ställningstagande.

En viss reglering är nödvändig också på åklagarsidan. Problemet är här delvis av samma slag som i fråga om rådgivning, dvs. en på förhand bestämd åklagare bör helst iklädas svaret. En del argument kan dock anföras för att rådgivnings- och anvisningsinstitutet bör behandlas i någon mån olika trots att de i princip vilar på samma grund.

Med "åklagaren" förstås i 23 kap. 3 § andra stycket RB envar

som är behörig att handlägga åklagaruppgifter inom distriktet. Enligt arbetsgruppens mening är detta också på det hela taget en lämplig ordning. När det blir fråga om att meddela anvisningar i förundersökningar som polisens undersökningsledare ännu inte har lämnat ifrån sig, framstår dock åklagarens uppgift som mer grannliga än annars. Det är kanske inte nödvändigt att uppgiften förbehålls chefsåklagaren, men den bör nog inte tilldelas andra åklagare än dem som har förvärvat flerårig erfarenhet som undersökningsledare. Åklagaren bör således vara tillräckligt tränad för att kunna göra en allsidig bedömning av en avslutad förundersökning samtidigt som det bör kunna förväntas av honom att han åtminstone i en del fall skall ha något bidrag att ge till utredningsarbetet. Liksom i fråga om rådgivning genom åklagaren bör det komma an på cheferna för de lokala myndigheterna att närmare bestämma hur samarbetet skall organiseras. De allmänna riktlinjerna bör dock dras upp av de centrala myndigheterna.

De nu föreslagna regelbundna träffarna mellan åklagaren och polisens undersökningsledare är uppenbarligen bäst lämpade för genomgång av de förundersökningar som av någon anledning har kört fast eller blivit liggande eller där utredningen har kommit till en skiljeväg. Akuta problem får däremot tas upp på annat sätt, t.ex. genom beredskapsåklagaren eller i den ordning som eljest har bestämts för rådgivning. Som framgår av det följande behöver detta inte innebära någon större olägenhet.

Arbetsgruppen har i det föregående sökt upprätthålla en klar skillnad mellan rådgivnings- och anvisningsinstitutet. Denna skillnad är ingalunda oväsentlig. Ett råd är exempelvis till intet förpliktande för undersökningsledaren. En anvisning är däremot att uppfatta som en order som skall följas vid äventyr att åklagaren tar över undersökningsledningen. I praktiken torde det emellertid sällan behöva bli fråga om an-

nat än att undersökningsledaren och åklagaren tillsammans kommer överens om den fortsatta handläggningen. Det blir alltså inte tal om någon anvisning i egentlig mening. Det förhållandet att anvisningsinstitutet ligger till grund för åklagarens befattning med ärendet skall således bara undantagsvis behöva medföra att följderna av kontakten blir anorlunda än vid en vanlig rådföring. Åklagaren måste dock alltid vara på det klara med från vilken utgångspunkt han handlar.

Åklagaren har emellertid fler handlingsalternativ än att ge råd eller anvisningar. I en del fall kan det sålunda vara befogat att åklagaren t.ex. tar över undersökningsledningen för att möjliggöra att förundersökningen läggs ned på ett tidigare stadium än vad som annars skulle vara möjligt. Till denna fråga, som bör ses i ett vidare perspektiv, återkommer arbetsgruppen i avsnitt 3.5.2.3.

Om åklagaren överväger att ge en anvisning, bör han först gå igenom saken med undersökningsledaren samt redogöra för sina bevekelsegrunder. I princip kan då endera av följande tre situationer tänkas uppstå

1. undersökningsledaren blir övertygad av åklagarens argument och förklarar att han skall handla som åklagaren tänkt sig.
2. undersökningsledaren blir inte övertygad av åklagarens argument men förklarar att han ändå skall handla som åklagaren tänkt sig.
3. undersökningsledaren blir inte övertygad av åklagarens argument utan förklarar att åklagaren får antingen beordra åtgärden eller själv ta över ledningen av förundersökningen.

I det första fallet, som får antas vara vanligast förekommande såväl i nuläget som efter en eventuell utveckling av kontakterna, uppstår inga särskilda problem, utan situationen blir densamma som efter en rådgivning. I det andra fallet måste åklagaren bestämma sig för om han skall ge en anvisning eller låta sig nöja med undersökningsledarens förklaring. I det tredje fallet får åklagaren med utgångspunkt från åtgärdens art och omständigheterna i övrigt ta ställning till vilken av de båda framgångsvägarna han skall välja. I samtliga fall är det naturligtvis viktigt att undersökningsledaren och åklagaren är införstådda med vad som har ägt rum ur formell synvinkel.

Frågor om ansvarsfördelningen och behovet av dokumentation m.m. tas upp i avsnitt 3.5.2.5.

3.5.2.3 Beredskapsåklagarens verksamhet

För varje distrikt skall finnas en åklagare som har ansvaret för åklagaruppgifterna utom kontorstid, s.k. beredskaps-tjänstgöring. Beredskapen fullgörs genom att åklagaren är anträffbar i bostaden, såvida inte särskilda omständigheter nödvändiggör att han beger sig exempelvis till polisstationen. Åklagarna i distriktet (eller regionen) turas om med att upprätthålla beredskapen. De allra yngsta åklagarna är som regel undantagna, ibland också de äldsta.

Arbetsgruppen har övervägt - och i viss utsträckning även testat - en ordning som innebär att åklagaren uppehåller sig på polisstationen i stället för i bostaden. Den nuvarande beredskapen skulle med andra ord åtminstone delvis bytas ut mot jourtjänstgöring. Arbetsgruppen vill emellertid inte förorda att en sådan ordning införs generellt. Däremot anser arbetsgruppen att beredskapsåklagarens funktion bör kunna vidgas i en del andra avseenden.

I det föregående har föreslagits att rådgivnings- och anvisningsinstitutet byggs ut på ett sätt som medger intensivare kontakter mellan polisen och åklagaren. Syftet med dessa förslag är att åklagaren skall få tillfälle att på ett tidigt stadium söka bidra till att polisens utredningsresurser inte ansträngs i onödan. I sammanhanget har antytts att uppgifterna eventuellt skulle kunna anförtros beredskapsåklagaren. Oavsett vilken ordning man stannar för i dessa hänseenden, borde i första hand beredskapsåklagaren i många fall kunna ge ett liknande bidrag inom ramen för åklagarens större handlingsfrihet i fråga om förundersökningsbegränsning och åtalsprövning.

På många ställen i såväl brottsbalken som specialstraffrätten finns villkor uppställda som innebär att åklagaren inte får åtala brottet med mindre det är "påkallat ur allmän synpunkt" eller "av särskilda skäl påkallat ur allmän synpunkt" (se t.ex. 6 kap. 11 § tredje stycket och 10 kap. 10 § andra stycket BrB). Ibland krävs dessutom - eller enbart - angivelse från målsäganden eller annan intressent (se t.ex. 3 kap. 11 § andra stycket BrB och 18 § valutaförordningen, 1959:264). Flera kombinationer finns. Om villkoren inte är uppfyllda, får de med sig att förundersökning inte får eller i andra fall inte behöver inledas eller fullföljas. Det kan tilläggas att överenskommelsen mellan rikspolisstyrelsen och riksåklagaren rörande ledningen av förundersökning innebär att åklagaren så gott som undantagslöst skall handlägga de ärenden som nu avses (se bil. 8, 1 § och 2 § punkten 4). I praktiken torde emellertid detta inte så sällan förbises.

Förundersökningsbegränsning kan göras också vid seriebrottslighet enligt grunderna för 20 kap. 7 § första stycket 2 RB, en möjlighet som enligt arbetsgruppens mening borde kunna brukas flitigare. Sådana beslut får fattas endast av åkla-

garen. Detsamma gäller i fråga om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket RB eller 1 § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare, m.fl. författningar. Innan åtalsunderlåtelse kan ske, måste emellertid förundersökningen drivas så långt att tillräcklig bevisning för fällande dom finns säkrad.

I detta sammanhang kan också nämnas att många gärningsbeskrivningar innehåller ett slags "korsning" mellan objektiva rekvisit och åtalsprövningsregler. Här avses sådana konstruktioner som innebär att ansvar inte skall ådömas "i ringa fall" (se t.ex. 80 § andra stycket och 81 § andra stycket uppbördslagen, 1953:272) eller att ansvar inte skall ådömas med mindre "gärningen rör betydande belopp" (5 § skattebrottslagen, 1971:69). För dessa fall finns inga speciella bestämmelser om vem som skall vara undersökningsledare. De överväganden som skall göras med anledning av konstruktionerna i fråga kan dock knappast skiljas från dem som görs vid en särskild åtalsprövning. Bedömningarna måste sålunda bl.a. utgå från åklagar- och domstolspraxis. Enligt arbetsgruppens mening är det därför önskvärt att åklagaren så tidigt som möjligt får insyn i dessa utredningar. Detta gäller inte minst emedan konstruktionerna tillåter förundersökningsbegränsning i full utsträckning.

Vad som har sagts nu om åklagarens relativa handlingsfrihet m.m. utgör enligt arbetsgruppens uppfattning starka skäl för att söka föra in beredskapsåklagaren redan på anmälningstadiet. Detta kan organiseras genom att beredskapsåklagaren varje morgon i anslutning till polisens morgonsamling bereds tillfälle att gå igenom antingen alla eller ett urval av gårdagens och nattens anmälningar. Där så är möjligt, kan åklagaren då direkt ta över och avsluta ärendet, eventuellt sedan polisen först har inhämtat utdrag ur polisregistret, upprättat personblad och/eller på annat sätt förberett ärendet.

Arbetsgruppen föreställer sig att ett stort antal utredningar med den föreslagna ordningen skall kunna avslutas både snabbare och i ett tidigare skede än vad som f.n. är möjligt. Än större vinster torde dock kunna göras om åklagaren från dag till dag följde upp sådana ärenden där frågan om nedläggning eller negativt åtalsbeslut kan förutses bli aktuell sedan viss utredningsåtgärd har vidtagits. Det kan gälla ett butikstillgrepp eller ett bedrägligt beteende som bör skrivas av enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 eller 2 RB efter ett kort förhör med den misstänkte. I många av dessa fall torde protokolleringen kunna inskränkas till en av förhørsledaren lämnad redogörelse för utsagans väsentliga innehåll (jfr 24 § förundersökningskungörelsen). Om "delgivning" enligt 23 kap. 18 § RB inte redan har skett i något ärende, kan denna åtgärd kanske sparas in. Det kan vidare gälla en misshandel på enskilt område som skall skrivas av därför att angivelse saknas och åtal inte är påkallat ur allmän synpunkt. Exempelen kan mångfaldigas. Det ligger emellertid i sakens natur att de dagliga morgontraffarna i främsta rummet bör ägnas åt sådana fall där åklagaren snabbt kan sätta sig in i saken och lika snabbt kan skilja sig från den.

Beredskapsåklagaren bör också i största möjliga utsträckning delta i polisens morgonsamling. Härigenom skapas en kontakt som både polisen och åklagaren har nytta av t.ex. genom att åklagaren kan orientera sina kolleger om vad som är på gång i distriktet. Dessutom utgör morgonsamlingen en naturlig utgångspunkt för beredskapsåklagarens befattning med de senast inkomna anmälningarna.

Arbetsgruppen är medveten om att flera invändningar kan göras mot de förslag som har väckts om ett fördjupat engagemang från beredskapsåklagarens sida. En del svårigheter är av teknisk art som t.ex. att beredskapen omfattar fler än ett polis-

distrikt eller att polisen i ett distrikt har flera morgonsamlingar samtidigt. Andra svårigheter gäller avgränsningen av beredskapsåklagarens uppgifter så att han inte träder undersökningsledaren för när eller blir alltför betungad. De väckta förslagen skall emellertid ses som exempel på vad som bl.a. är möjligt. En ordning som fungerar väl i ett distrikt behöver inte nödvändigtvis vara den rätta lösningen för ett annat. Arbetsgruppen är dock för sin del övertygad om att dessa procedurfrågor förhållandevis enkelt kan lösas genom lokala överenskommelser i förening med vissa allmänna riktlinjer.

3.5.2.4 Uppslag till andra lösningar

Förutsättningar

De olika former för åklagarmedverkan i polisleda förundersökningar som tas upp i denna promemoria får inte ses för sig. De måste bedömas med hänsyn till den helhetslösning som man vill åstadkomma i praktiken. Ändamålet - att effektivisera eller på annat sätt förbättra utredningsförfarandet - är givetvis en gemensam nämnare för de olika formerna. Medlen bör däremot i största möjliga utsträckning anpassas efter de förhållanden som råder i varje distrikt. De åtgärder eller kombinationer av åtgärder som är lämpade för ett större distrikt kan inte utan vidare överföras till ett avsevärt mindre.

En avgörande faktor är också hur ledningen av förundersökningarna skall fördelas mellan polisen och åklagaren. Om fler grupper av förundersökningar förs över till polisen, kan detta utgöra skäl för att söka skapa nya former för åklagarmedverkan beträffande dessa förundersökningar. I det följande redovisas ett par uppslag till sådana hittills oprövade former. Det bör framhållas att det endast är fråga om

uppslag.

Underställning

Enligt 20 § åklagarinstruktionen (1974:910) skall länsåklagare fullgöra åklagaruppgiften när denna är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av statsåklagare. Enligt 36 § samma instruktion skall distriktsåklagaren i sådana fall skyndsamt underrätta statsåklagaren för att denne dels skall få tillfälle att avgöra om han bör ta över undersökningsledningen, dels skall hållas à jour med vad som pågår vid de lokala myndigheterna. Närmare bestämmelser om "underställningsförfarandet" - eller "underrättelseförfarandet", som det väl numera beskrivs - har meddelats av riksåklagaren (Riksåklagarens cirkulär C 80, cirkuläret intaget här som bilaga 9).

Den nuvarande utformningen av underställningsregeln påminner om polisens underrättelseskyldighet i förhållande till åklagaren enligt bestämmelsen i 2 § förundersökningskungörelsen. Det skall dock anmärkas att åklagarväsendets underställningsförfarande tillämpas i avsevärt större omfattning än vad som är fallet med polisens underrättelser till åklagaren (jfr bil. 8, 6 §).

Den äldre utformningen av åklagarväsendets underställningsförfarande byggde på en uppräknig av vissa svårare brott. En distriktsåklagare fick inte leda förundersökning rörande dessa brott förrän statsåklagaren hade förordnat därom. Härtill fanns kopplat en bestämmelse som ålade distriktsåklagaren att under mellantiden vidta de åtgärder som inte talde uppskov t.ex. att fatta beslut om tvångsmedel (jfr bestämmelsen i 23 kap. 3 § fjärde stycket RB).

Om fler grupper av förundersökningar förs över till polisen,

skulle överföringen kunna modifieras genom en underställningsregel som bygger på uppräknig av olika brottstyper. Regeln bör utformas så att den inte leder till osäkerhet i fråga om vem som har ansvaret för undersökningsledningen under övergångsskedet. Detta synes kunna ske antingen med åklagarväsendets tidigare underställningsförfarande som förebild eller genom en kombination av de principer som har legat till grund för det tidigare och det nu tillämpade förfarandet.

Vissa brottstyper kan i en del fall vara mycket enkla att utreda och i andra fall synnerligen besvärliga. Det förefaller opraktiskt att polisen aldrig får leda förundersökningar rörande dessa brott alldeles oavsett deras faktiska svårighetsgrad (se bil. 8). Det är exempelvis inte lätt att se logiken i att en förundersökning rörande t.ex. avsiktlig övertrassering med några hundralappar av eget checkkonto utan undantag skall ledas av åklagaren, medan grovt vållande till kroppsskada (eller sjukdom) får utredas under ledning av polisen.

En underställningsregel ^{skulle/}medge att fördelningen av förundersökningarna mellan polisen och åklagaren sker från andra utgångspunkter än brottets rubricering. Detta innebär att åklagaren i varje särskilt fall får pröva om utredningen är av enkel eller svår beskaffenhet. Regeln skulle kunna omfatta alla förundersökningar som nu är förbehållna åklagaren eller vissa utvalda brottstyper t.ex. bedrägeri och förskingring.

Primärlottning

Med "primär" eller "preliminär" lottning avses en ordning som innebär att förundersökningar, som leds av polisen, i ett inledande skede lottas provisoriskt på den åklagare som

slutligen skall ta över undersökningsledningen. Såvitt arbetsgruppen har sig bekant har denna modell inte prövats eller diskuterats i något tidigare sammanhang.

Som utgångspunkt gäller att en del av de förundersökningar som leds av polisen rymmer svårigheter som åklagaren kan vara behjälplig med att lösa utan att det därför behöver finnas någon orsak till att han skall ta över ledningen av undersökningen. Denna situation kan uppstå på alla stadier under utredningsförfarandet. Flera metoder att styra denna rådgivning har redovisats i det föregående. Emellertid skulle det många gånger vara uppenbart lämpligare om polisens undersökningsledare kunde vända sig direkt till den åklagare som så småningom skall besluta i åtalsfrågan i stället för till exempelvis beredskapsåklagaren. Detta kan ske genom att förundersökningen lottas preliminärt enligt samma regler som skulle ha tillämpats vid en vanlig lottning men med den skillnaden att ledningen av förundersökningen inte går över till åklagaren. Resultatet av den preliminära lottningen blir således att undersökningsledaren automatiskt får en åklagare som "kontaktman". Omfattningen av den preliminära lottningen kan bestämmas på olika sätt. Den kan t.ex. inskränkas till de fall där undersökningsledaren själv anser sig ha anledning att söka kontakt eller göras obligatorisk för vissa grupper av ärenden.

En följd av den nu skisserade ordningen ^{skulle vara/}att det beträffande samtliga förundersökningar blir möjligt att snabbt komma i kontakt med en åklagare som har påtaglig anledning att bistå med just den aktuella utredningen. Om undersökningsledaren t.ex. är osäker på huruvida fler personer behöver höras om någon viss omständighet eller om han anser att offentlig försvarare bör utses (jfr bil. 8, 2 § punkten 2, och avsnitt 3.8.2 nedan) eller anmälan göras till rätten enligt bestämmelsen i 3 § andra stycket lagen (1964:542) om personunder-

sökning i brottmål (jfr bil. 8, 7 §) kan han vända sig direkt till sin kontaktman med begäran om assistans. För åklagarens del medför systemet att han får en möjlighet att kolla upp s.k. långrotande. Han får dessutom en utgångspunkt från vilken han vid behov kan meddela anvisningar enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB. Kontinuiteten i åklagarens medverkan skulle dessutom bli bättre genom att beredskapsåklagaren/mindre ofta behöver fungera som mellanhand för sina kolleger. Vidare kan polisens kontakter med åklagaren fördelas jämnare mellan åklagarna och enligt samma principer som tillämpas för den slutliga lottningen.

3.5.2.5 Ansvarsfördelningen m.m.

Avgränsning

De beskrivna modellerna för åklagarmedverkan i polisens förundersökningar medför olika konsekvenser beträffande ansvarsfördelningen mellan undersökningsledaren och åklagaren. Frågan behandlas här i syfte att något belysa de problem som kan uppstå. Arbetsgruppen har således inte gjort till sin uppgift att söka i detalj klarlägga det nuvarande eller framtida rättsläget på området. Förutom ansvarsfördelningen kommer diarieföringen att beröras. Detta sker endast för att ge en uppfattning om behovet av dokumentation. De exempel som lämnas i sammanhanget ger emellertid indirekt ett begrepp även om hur arbetsgruppen har föreställt sig att man praktiskt kan gå till väga.

Ansvar vid rådgivning

Rådgivning i allmänhet inverkar som regel inte på ansvarsfördelningen. Om undersökningsledaren handlar felaktigt på inrådan av en utomstående bekant eller en sidoställd kollega, får således undersökningsledaren helt och odelat bära

ansvaret för sitt felsteg. Detta ligger i ledarskapets funktion. Saken kompliceras emellertid när rådgivaren i någon mening har ett medelbart ansvar inom den sfär som samrådet gäller. Om exempelvis en distriktsåklagare frågar sin länsåklagare till råds och som en följd härav handlar felaktigt, torde såväl distriktsåklagaren som länsåklagaren i princip kunna klandras. Förhållandet är i viss mån likartat när polisens undersökningsledare söker råd hos åklagaren.

Som nämnts tidigare kan åklagaren sägas ha ett övergripande ansvar för polisens förundersökningar. Detta ansvar medför bl.a. skyldighet att på begäran bistå med rådgivning. I en del fall kan ansvaret medföra skyldighet för åklagaren att ta över ledningen av en viss förundersökning t.ex. när det i samband med rådgivning klart framgår att undersökningen i fortsättningen bör ledas av åklagaren. Så långt torde parallellen med distriktsåklagaren/länsåklagaren kunna dras. Där emot måste det anses följa av allmänna principer att åklagaren inte har någon aktiv tillsynsplikt i förhållande till polisen. Han har alltså ingen skyldighet att utan särskild anledning genom inspektioner eller på annat sätt söka underrätta sig om hur polisen leder sina förundersökningar. Därmed är emellertid ingenting utsagt om åklagarens rättigheter i sammanhanget, en fråga som dock kan förbigås här. Vidare står det klart att rådfrågning hos åklagaren inte ger upphov till någon som helst lydnadsplikt för polisens undersökningsledare.

Av det som har sagts nu följer att det egentligen endast är tre situationer som kan leda till svårigheter i fråga om ansvarsfördelningen vid felaktigt handlande efter rådgivning, nämligen då

1. åklagaren har lämnat ett felaktigt besked som undersökningsledaren sedan följt,

2. åklagaren har lämnat ett riktigt besked som undersökningsledaren inte följt, eller

3. åklagaren har inte lämnat något besked alls och har inte heller tagit över ledningen av förundersökningen.

Det är naturligtvis inte möjligt att ange vare sig om eller hur en ansvarsfördelning skall göras i de tänkta situationerna. Denna fråga kan besvaras endast med utgångspunkt från de särskilda omständigheterna i varje fall, t.ex. rådets art och utredningens beskaffenhet. Det bör dock framhållas att undersökningsledaren knappast i någon situation kan avhända sig hela ansvaret genom att hänvisa till det råd han har fått. Om undersökningsledaren känner sig osäker på det lämpliga i att följa åklagarens råd, bör han följaktligen överväga att antingen begära en anvisning i saken från åklagaren eller frånträda undersökningsledningen.

Arbetsgruppen vill således här bara peka på att rådgivningsinstitutet kan leda till ett blandat ansvar för åtgärder som vidtas under förundersökningen. Detta är emellertid inte någon effekt av de förslag som arbetsgruppen har lagt fram. De råd som i dagsläget lämnas vid mera tillfälliga kontakter leder sålunda till liknande konsekvenser i fråga om ansvarsfördelningen.

Någon form av diarieföring krävs enligt arbetsgruppens mening inte vid rådgivning. Normalt behövs det inte heller någon annan dokumentation av vad som har förevarit. Ibland kan det dock vara lämpligt att föra minnesanteckningar.

Ansvar för anvisningar

När det gäller anvisningar enligt 23 kap. 3 § andra stycket

är läget delvis ett annat/RB/än vid rådgivning. En anvisning medför sålunda skyldighet för undersökningsledaren att handla som åklagaren har bestämt. Åklagaren bär därför fullt ansvar för åtgärden i fråga, varemot undersökningsledaren i motsvarande mån befrias från ansvar. Anvisningen kan således sägas innebära ett partiellt åklagarinträde som leder till att ansvaret för undersökningsledningen i denna del förs över till åklagaren utan att detta inverkar på vare sig ledarskapet eller ansvarsfördelningen i övrig del. Utrymmet för blandat ansvar blir följaktligen lika litet som när åklagaren är undersökningsledare.

Något oefftergivligt krav på att en anvisning dokumenteras torde inte behöva ställas. Om undersökningsledaren begär det eller anvisningen avser någon särskilt ingripande eller betydelsefull åtgärd, ligger det dock i sakens natur att anvisningen bör dokumenteras och ges ett otvetydigt innehåll.

Dokumentationen kan ske exempelvis genom att åklagaren formulerar anvisningen skriftligen i två exemplar, varav undersökningsledaren och åklagaren tar var sitt. Undersökningsledarens exemplar bör normalt fogas till akten, medan åklagarens exemplar kan förvaras i en för myndigheten gemensam pärm, där anvisningarna ordnas efter anmälningarnas löpnummer. En smidigare och som regel fullt godtagbar dokumentation kan åstadkommas genom att anvisningen antecknas på omslaget till polisens akt, om en sådan finns upprättad vid tillfället i fråga. Behovet av dokumentation skall dock inte överskattas. De direktiv som en undersökningsledare ger till sin utredningsman har ju i allt väsentligt samma karaktär som en anvisning. Dessa direktiv torde sällan dokumenteras på något särskilt sätt.

Ansvaret vid underställning och primärlottning

Ett system med underställning eller primärlottning får konsekvenser beträffande ansvarsfördelningen. Vad som i det föregående har sagts om utformningen av dessa system har emellertid karaktären av raskisser. Det finns därför inget fast underlag för en genomgång av frågan i detta sammanhang.

Åklagaren kan naturligtvis inte lastas för annat än vad han har bort inse efter en med tillbörlig omsorg gjord genomgång av det material som har lämnats över till honom. Men om åklagaren i samband med en underställning underlåter att ta över ledningen av en utredning som uppenbarligen inte är av enkel beskaffenhet får han bära ansvaret för denna underlåtenhet. Om han därutöver skall lastas för vad som inträffar till följd av underlåtenheten får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.

Ett liknande ansvar får antas uppkomma också vid primärlottning. Om det klart framgår av handlingarna t.ex. att förundersökning pågår trots att gärningen är preskriberad eller kanske inte ens är kriminaliserad, måste det således kunna krävas av åklagaren att han uppmärksammar undersökningsledaren på detta förhållande. Åklagaren får alltså göra samma inledande kontroll som när han tillträder undersökningsledningen i sina egna ärenden, i vilket fall han dock inte delar ansvaret med någon annan.

Diarieföringen vid underställning eller primärlottning kan ordnas från samma utgångsläge som brottsdiariet i övrigt. I allmänhet torde det också bli möjligt att föra in samma slags uppgifter som vid annan lottning. Det finns således ingenting som hindrar att ärendena diarieförs precis på samma sätt som när en slutlig lottning har gjorts, dvs. varje

ärende kan föras in i löpande ordning på det upplägg av brottsdiariet där det enligt sin beskaffenhet hör hemma. Därutöver krävs endast att diariebladet förses med en enkel markering som anger att ärendet efter underställning handläggs av polisen resp. för lottats preliminärt. Samma diarieblad (och diarienummer) kan sedan användas vid den slutliga redovisningen.

Det kan förutsättas att det helt överväldigande antalet underställningar och primärlottningar följs av en slutlig redovisning av förundersökningen. Det blir således bara fråga om ett marginellt merarbete. Om underställningsförfarandet begränsas till sådana förundersökningar som åklagaren i nuläget alltid skall leda, t.ex. bedrägeri och förskingring, torde underställningen inte behöva föranleda något som helst merarbete.

3.5.3 Förundersökningen leds av åklagaren

De förundersökningar som åklagaren ensam är behörig att leda rör saker av svårare beskaffenhet än de övriga förundersökningarna. Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis att utredningsarbetet i åklagarens förundersökningar genomgående är mer komplicerat än i övriga utredningar. Uttrycken "enkel" och "svår" beskaffenhet syftar nämligen på såväl brottets svårhetsgrad som utredningens komplikationsgrad. Uppdelningen av förundersökningarna mellan polisen och åklagaren kan sålunda beskrivas principiellt på följande sätt. Polisen får leda förundersökningar rörande lindrigare brott när utredningsarbetet är enkelt. Åklagaren skall leda förundersökningar rörande dels lindrigare brott när utredningsarbetet inte är enkelt, dels svårare brott vare sig utredningsarbetet är enkelt eller svårt.

Den nyss gjorda beskrivningen av hur förundersökningarna är

uppdelade mellan polisen och åklagaren ger måhända inte en alltigenom sann bild av verkligheten. Till en del beror detta på att frågan om en utredning skall anses svårskött måste ses i relation också till handläggarens kompetens (jfr avsnitt 3.5.1). Dessutom leder polisen i praktiken rätt många förundersökningar inom särskilt specialstraffrättens område alldeles oavsett om utredningen kan betecknas som enkel eller svår. Den största skillnaden mellan teori och praktik torde emellertid ligga på ett annat plan.

Ledningen av en förundersökning kan - schematiskt uttryckt - utövas aktivt, mindre aktivt eller helt passivt. Om undersökningsledaren är helt passiv i sin ledningsfunktion, får han visserligen ändå bära det formella ansvaret för förundersökningen men hans bidrag till utredningsarbetet blir naturligen inte stort. Den faktiska ledningen utövas således i dessa fall av förhørsledaren som ju även svarar för själva utredningsarbetet.

Det senast sagda gäller givetvis i lika mån vare sig undersökningsledningen ligger hos polisen eller åklagaren. Det följer emellertid av fördelningsprinciperna att åklagarens förundersökningar genomsnittligt sett är mer krävande än övriga utredningar och att behovet av en aktiv undersökningsledning därför som regel också är större än annars.

Arbetsgruppen vill för sin del kraftigt understryka vikten av att åklagaren leder sina förundersökningar så aktivt som möjligt. När åklagaren är undersökningsledare skall det sålunda inte behöva förekomma varken att överskottsmaterial samlas in i onödan eller att utredningen måste kompletteras sedan den en gång har redovisats.

Åklagaren bör med ledning av ingångsanmälningen och övriga tillgängliga handlingar söka bilda sig en uppfattning

om hur utredningen kan tänkas komma att gestalta sig och i vilken utsträckning han själv bör ta aktiv del i utredningsarbetet. Sistnämnda bedömning skall ske med utgångspunkt från att övertagandet av undersökningsledningen medför en stark presumtion för aktivt deltagande i utredningen. Samtidigt får bedömningen naturligtvis också göras med hänsyn till vad åklagaren har sig bekant om utredningsmannens erfarenhet och skicklighet. Det är därför inte uteslutet att passivitet från åklagarens sida emellanåt kan betraktas som ett försvarligt ställningstagande. Åklagaren måste dock självfallet alltid vara aktiv när utredningsmannen begär det.

Arbetsgruppen vill alltså inte göra gällande att åklagarens förundersökningar undantagslöst kräver en aktiv insats av honom. Det kan emellertid inte förnekas att en hel del förundersökningar är överarbetade eller bristfälliga på ett sätt som lätt hade kunnat undvikas, om åklagaren hade deltagit mer aktivt. Som har nämnts tidigare (avsnitt 3.1) beror dessa ofullkomligheter på att växel-spelet mellan åklagaren och utredningsmannen många gånger går alltför trögt. Båda parter har naturligtvis skyldigheter i detta hänseende. Det är dock i första hand åklagaren som bör se till att förbindelserna utvecklas i den utsträckning som behövs.

Om bevisläget inte är helt otvetydigt, är det särskilt angeläget att åklagaren aktivt leder utredningsarbetet och fortlöpande tar ställning till vad som kommer fram. Många förundersökningar fullföljs exempelvis f.n. trots att det redan i ett tidigt skede borde ha stått klart att bevisningen inte skulle komma att räcka för åtal. Det säger sig självt att detta inte är någon förnuftig användning av utredningsresurserna. Än mer betänkligt är det givetvis om utredningsarbetet drivs för långt därför att åklagaren försummar att lösa någon rättsfråga som han sedermera finner utgöra hinder för åtal.

Också problemet med ofullständiga utredningar är i allt väsentligt en fråga om kommunikation och samarbete. Ju mer aktivt åklagaren deltar i utredningsarbetet, desto mindre sannolikt blir det således att utredningen behöver kompletteras sedan den väl har redovisats. I nuläget inträffar det emellertid inte så sällan att åklagaren begär komplettering av en förundersökning som han själv formellt har stått i spetsen för. Detta är ett tecken på att ledningen av förundersökningen inte har utövats tillräckligt aktivt. För att minska behovet av komplettering torde det f.ö. många gånger räcka med att åklagaren och utredningsmannen kommer överens om att de skall talas vid innan den slutliga underrättelsen enligt 23 kap. 18 § RB görs. Därigenom kan undvikas att det ibland tidsödande underrättelseförfarandet måste göras om.

3.5.4 Information om sakens utgång

Arbetsgruppen skall här ta upp ett speciellt kommunikationsproblem. När fråga uppkommer om att åklagaren bör avsluta en förundersökning under hand, dvs. innan protokollet har "slagits ihop", sker detta vanligen genom att utredningsmannen personligen lämnar över polisens akt i ärendet, ibland med förslag om hur åklagaren enligt hans mening bör besluta. Om åklagaren bestämmer sig för att avsluta förundersökningen, får utredningsmannen alltså omedelbart reda på både hur åklagaren bedömer åtalsfrågan och grunderna för denna bedömning. Om utredningsmannen av någon anledning inte är närvarande när åklagaren fattar sitt beslut, får utredningsmannen i de nu avsedda fallen ändå ett klart begrepp om hur åklagaren har resonerat genom att beslutet och grunderna för detta skall tecknas på den kopia av anmälningen som sedan återställs till utredningsmannen tillsammans med polisens akt. Någon automatisk återkoppling i detta hänseende existerar emellertid inte när utredningen redovisas till åklagaren i färdigt skick, såvida den inte måste göras t.ex. med anled-

ning av att beslag hävs eller egendom förklaras förverkad. Detta gäller oavsett om förundersökningen har letts av polisen eller åklagaren.

Åklagarens beslut att efter omständigheterna lägga ned förundersökningen eller att väcka eller inte väcka åtal blir alltså som regel inte bekant för utredningsmannen. Informationsgapet är än större i fråga om domstolens prövning eftersom utredningsmannen ju i allmänhet inte får kännedom om när målet har handlagts i tingsrätten. Om målet därefter går vidare till högre instans, torde utredningsmannen bara undantagsvis få reda på hur saken slutligen har bedömts.

Den nu beskrivna ordningen utgör enligt arbetsgruppens mening ett gott exempel på ett dåligt utvecklat samarbete. Det kan visserligen hävdas att utredningsmannen själv bör ta kontakt med åklagaren, om han är intresserad av sakens utgång. För arbetsgruppen är det emellertid en självklar utgångspunkt att utredningsmannen i princip alltid är intresserad av att få besked om resultatet av det arbete som han har lagt ned. Någon enstaka gång kan det kanske hända att hans intresse är mindre påtagligt. Detta beror i så fall på att han har ansett sig kunna säkert förutse såväl hur ärendet kommer att handläggas efter redovisningen som vilken påföljd den misstänkte kommer att få. När åklagaren inte väcker åtal - eller när domstolen ogillar ett väckt åtal - är det dessutom av största betydelse från utbildningssynpunkt att utredningsmannen får klarhet i varför utgången blev en annan än han kanske hade räknat med.

Det är självklart både att utredningsmannen måste ges en verklig möjlighet att följa upp de utredningar som han har medverkat i och att åklagaren på något sätt måste bidra till detta. När saken har fått en oväntad utgång eller av någon annan anledning kan antas vara av särskilt intresse

för utredningsmannen, bör åklagaren självant underrätta utredningsmannen om vad som har inträffat. I större mål torde utredningsmannen regelmässigt vilja ha ett exemplar av domen. Det är naturligt att åklagaren i dessa fall söker utverka en extra kopia från rätten. På en del håll går beredskapsåklagaren igenom vissa domar i samband med polisens morgonsamling. Sådana genomgångar utgör säkerligen ett uppskattat inslag i samarbetet mellan polisen och åklagaren.

Arbetsgruppen har inte tagit ställning till hur åklagaren bäst kan bidra till att polisen får den information som nu avses. Det finns uppenbarligen flera godtagbara lösningar. Enligt arbetsgruppens mening bör rikspolisstyrelsen och riksåklagaren tillsammans söka finna en eller flera modeller som kan anbefallas mer allmänt.

3.6 Om enskilda anspråk

Arbetsgruppen skall här ta upp en fråga som har samma aktualitet vare sig förundersökningen leds av polisen eller åklagaren. Enligt 22 kap. 2 § RB skall undersökningsledaren, om det kan ske, i god tid före åtalet underrätta målsäganden om de enskilda anspråk som han kan grunda på brottet. I praktiken brukar denna uppgift fullgöras genom utredningsmannen. Om målsäganden begär det, är åklagaren skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra målsägandens talan, såvitt det kan ske utan olägenhet och anspråket inte är obefogat. Målsäganden är naturligtvis i sin tur skyldig att ge åklagaren ett tillräckligt underlag för sin talan t.ex. genom att överlämna skriftlig bevisning.

Bestämmelserna i 22 kap. 2 § RB innebär i princip att åklagaren som ett åliggande i tjänsten har att se till att målsägandens anspråk verkligen kan prövas i samband med åtalet.

(jfr 20 § andra stycket förundersökningskungörelsen). Till en början måste det således klargöras vem som är målsägande. Annars kan ju något uppdrag inte komma till stånd. Vidare skall målsägandens namn och adress noggrant anges. Detta gäller inte minst när målsäganden är en juridisk person. Anspråket skall preciseras så långt det är möjligt. Om det är fråga om en ersättningstalan, skall det yrkade beloppet vara uppdelat i de olika poster som det i förekommande fall är sammansatt av. Målsäganden skall också upplysas om vikten av att anspråket verifieras i görligaste mån. Bevishandlingar i form av fakturor, värderingsintyg etc. skall fogas till förundersökningsprotokollet. Den misstänkte och hans försvarare bör uppmanas att yttra sig särskilt över anspråken, om det inte är olämpligt eller uppenbart obehövligt.

Vad som har sagts nu utgör en beskrivning av gällande rätt i stora drag. Enligt vad arbetsgruppen har erfarit utreds emellertid de enskilda anspråken inte så sällan med alltför lätt hand. Detta för med sig att målsägandens talan måste skiljas av från brottmålet för att sedan handläggas av domstolen som särskilt mål i den för tvistemål stadgade ordningen. Visserligen går väl inga utredningsresurser till spillo på det sättet. Det är emellertid mycket litet som behöver göras i jämförelse med de olägenheter i senare led som ett avskiljande ger upphov till i form av skriftväxling, ännu en genomgång av saken och kanske krav på parterna om förnyad inställelse, m.m.

Den typ av skador som har betydelse för bedömningen av den åtalade gärningen - och som alltså regelmässigt ingår i gärningsbeskrivningen, t.ex. värdet av det tillgripna godset eller storleken av det förskingrade beloppet - utreds säkerligen så gott som genomgående med den omsorg som kan hegras. I dessa fall uppstår som regel heller inga problem vid

huvudförhandlingen. Detta gäller även om den tilltalade först då gör invändningar om skäligheten i det yrkade skadeståndet. Om det inte är fråga om för åtalet mycket betydelsefulla invändningar, måste ju åklagaren nästan alltid överlåta ställningstagandet i ansvarsdelen till domstolen, såvida han inte i stället anser sig böra justera gärningsbeskrivningen. Genom domstolens prövning i ansvarsdelen blir i praktiken också målsägandens anspråk bedömt. Det torde sålunda höra till de absoluta undantagen att domstolen i tvistemålsdelen gör en annan bedömning av skadan än den gör i ansvarsdelen. I de nu avsedda fallen kan åklagaren alltså göra till tumregel att inte hemställa om att talan om skadestånd skall skiljas av. Arbetsgruppen tror f.ö. för sin del att åklagarna redan följer denna princip.

Läget är annorlunda när målsäganden har framställt ett "sidoanspråk", dvs. ett anspråk som inte avspeglas i gärningsbeskrivningen. Det kan t.ex. gälla ersättning för förlorad arbetsförtjänst på grund av misshandel eller för städning av en lokal som det har gjorts inbrott i. Vid denna typ av anspråk sammanfaller inte undersökningsledarens och målsägandens intressen i samma utsträckning som annars. Utredningen inriktas följaktligen inte på sådana omständigheter som kan läggas till grund för en skadeståndstalan. Målsäganden har å sin sida ofta en oklar uppfattning om vad han kan få ersättning för och vilka omständigheter som har betydelse för bedömningen av hans anspråk. Detta är uppenbart ägnat att öka sannolikheten av att åklagaren inte vill föra målsägandens talan eller att dennes talan måste skiljas av från brottmålet eller båda delarna.

Arbetsgruppen vill inte uppmuntra till en ordning som leder till att fler gagnlösa ersättningsanspråk blir framställda än vad som är fallet f.n. De anspråk som görs bör emellertid hyfsas och underbyggas så väl som möjligt i syfte att hjälpa målsäganden till hans rätt och undvika onödigt omgång. Sido-

anspråken kan exempelvis inte klaras av på samma indirekta väg som den förut nämnda typen av anspråk, utan åklagaren måste i dessa fall direkt ta ställning till de invändningar som den tilltalade gör i skadeståndsdelen t.ex. i fråga om skäligheten i det yrkade beloppet. Om åklagaren inte kan inhämta målsägandens samtycke till att nedsätta hans yrkande, måste åklagaren emellertid också i de nu avsedda fallen som regel omedelbart bestämma sig för huruvida han skall återkalla målsägandens talan, överlämna prövningen till rätten eller hemställa om att skadeståndsdelen skiljs av.

Enligt arbetsgruppens mening bör den tidigare omnämnda tumregeln tillämpas även när det gäller sidoanspråken. Det är en stor fördel för målsäganden att han kan få sin sak prövad i samband med åtalet och att åklagaren för hans talan. Det torde också vara mycket sällsynt att målsäganden i något meningsfullt avseende kommer i ett bättre läge genom att hans talan återkallas eller blir handlagd som särskilt tvistemål. Åklagaren bör således inte återkalla målsägandens talan i andra fall än där anspråket har kommit att framstå som obefogat, och han bör inte heller hemställa om att målsägandens talan skall skiljas av med mindre det visar sig att handläggningen blir alltför vidlyftig eller det på goda grunder kan antas att målsäganden har ett starkt ekonomiskt intresse av att så sker. Den sist nämnda förutsättningen är i princip uppfylld endast när följande tre faktorer föreligger samtidigt, nämligen att

1. det yrkade beloppet är avsevärt (hundratals kronor) större än det belopp som domstolen kan förväntas döma ut i samband med brottmålet,
2. det kan förutses att målsäganden till handläggningen av tvistemålet förmår att själv ta fram ytterligare och tillräckligt stöd för sin talan, och
3. den tilltalade har - eller kan förväntas få - utmättnings-

bara tillgångar som svarar mot såväl det utdömda skadeståndet som kostnaderna för utmätning därav och eventuellt också av de rättegångskostnader som målsäganden får vidkännas.

Det skulle från flera utgångspunkter vara en betydelsefull vinning om undersökningsledaren ägnade större uppmärksamhet åt målsägandens eventuella anspråk. Den processekonomiska vinningen ligger t.ex. i öppen dag. Det är emellertid minst lika betydelsefullt att målsäganden upplever polisutredningen som ett led i tillvaratagandet av hans intressen. För målsäganden torde denna aspekt inte sällan vara helt utslagsgivande, när han summerar sina intryck av polisens och åklagarens arbete.

De åtgärder som behövs för att åstadkomma en bättre ordning har närmast karaktären av service. Som exempel kan nämnas att målsägandens anspråk klarläggs i ett tidigare skede än vad som f.n. ofta är fallet. Därigenom förbättras målsägandens möjligheter att på egen hand skaffa fram erforderligt stöd för sin talan. Detta gäller inte minst när det är fråga om ett "sidoanspråk". Undersökningsledaren bör också inom rimliga gränser bistå målsäganden med att skaffa fram bevisning eller med råd om hur han själv kan göra detta. Behovet av information torde många gånger vara avsevärt.

Arbetsgruppen noterar att en av riksåklagaren tillsatt (AD 1560-76) arbetsgrupp i december 1978 har överlämnat en promemoria - Översyn av vissa arbetsrutiner m.m. inom åklagarsväsendet - i vilken det bl.a. läggs fram förslag (s. 15-27) som syftar till att ge målsäganden bättre information om vad han har att iaktta. Förslagen gäller i huvudsak utformningen av olika blanketter för underrättelse till målsäganden samt utarbetandet av en särskild informationsbroschyr om enskilda anspråk. I promemorian pekas också på en del återkommande brister i handläggningen av målsägandens ersätt-

ningsanspråk. Promemorian har remissbehandlats och är nu föremål för övervägande hos riksåklagaren.

De nyssnämnda förslagen är säkerligen ägnade att hjälpa målsäganden till rätta. Enligt arbetsgruppens mening är det emellertid i första hand undersökningsledarna som har nyckeln till att målsägandens anspråk blir handlagda med största möjliga omsorg. Det bör därför vara en uppgift för rikspolisstyrelsen och riksåklagaren att i detta hänseende söka aktivera undersökningsledarna.

3.7 Polissekreterarens/intendentens uppgifter

3.7.1 Bakgrund

Polischefs eleverna rekryteras sedan 1965 uteslutande bland dem som har avlagt juris kandidatexamen. En betydande andel av eleverna har vid rekryteringen dessutom fullgjort notarieutbildning. Efter antagningen inleds den speciella polischefsutbildningen med en tre månader lång kurs - polischefskurs I - som syftar till att ge grundläggande kunskaper om polisväsendet, dess organisation och huvudsakliga arbetsuppgifter. Kursen följs av sex månaders tjänstgöring vid olika enheter i ett polisdistrikt för att eleverna skall få praktisk erfarenhet av polisverksamheten. Därefter vidtar notarieutbildning för dem som inte redan har sådan. Notarieutbildningen pågår under tolv månader vid tingsrätt, tre månader vid länsstyrelse och tre månader vid åklagarmyndighet, allt i syfte att bredda och fördjupa elevernas insikter i framför allt brottmålsprocessens olika stadier.

I förbigående kan nämnas att det enligt arbetsgruppens mening vore värdefullt om tjänstgöringstiden vid åklagarmyndighet förlängdes med åtminstone ett par månader, eventuellt på bekostnad av tjänstgöringstiden vid länsstyrelse. En sådan

förlängning skulle medge att eleverna i större utsträckning kan ges tillfälle att leda enklare förundersökningar samt att delta i och följa upp även mera invecklade utredningar. Detta skulle självfallet göra eleverna än bättre skickade för att spela en roll också i utredningsförfarandet, då de så småningom får tjänst som polissekreterare/intendent vid en lokal polismyndighet.

När notarietutbildningen är avklarad får eleverna under tre månader genomgå en ny kurs - polischefskurs II - som skall förbereda dem för självständig handläggning av sådana ärenden som vanligen sköts av polissekreterare. Efter två - tre års tjänstgöring som polissekreterare följer slutligen en två månader lång kurs i framför allt arbetsledning - polischefskurs III - samt praktiktjänstgöring under cirka tre månader vid rikspolisstyrelsen. Därmed är den obligatoriska utbildningen i princip färdig.

Polissekreteraren har alltså numera en omfattande och målinriktad skolning bakom sig när han efter polischefskurs II börjar sin tjänstgöring i den egentliga polischefskarriären. Som jämförelse kan nämnas att en åklagare under sin omkring ett-åriga aspiranttid - under vilken tid han f.ö. i varierande utsträckning fungerar som undersökningsledare - får gå igenom en tre månader lång kurs i bl.a. åklagartjänst och kriminalteknik.

Det finns mycket som talar för att polissekreteraren/intendenten redan i ett tidigt skede av karriären bör ges ett ansvarsområde i utredningsförfarandet. Enligt vad arbetsgruppen har erfarenhet är det också en spridd uppfattning bland särskilt de yngre polissekreterarna och intendenter att deras kunskaper i detta hänseende f.n. inte tas till vara på bästa sätt. Det torde därför vara ganska lätt både att ge dem ett visst spelrum i utredningsverksamheten och att väcka deras

entusiasm för saken. Samtidigt finns det emellertid omständigheter som begränsar spelrummet i olika riktningar.

3.7.2 Polissekreteraren/^{intendenten} som undersökningsledare

När polismyndigheten är undersökningsledare är det i princip polischefen, dvs. polismästaren, som utövar denna funktion. I praktiken är emellertid polischefens uppgift som undersökningsledare i växlande men alltid mycket stor omfattning delegerad till andra polismän. I de fall polischefen träder in som undersökningsledare, torde det vara ovanligt att han behåller ledningen sedan förundersökningen har lämnat spaningsstadiet.

Enligt 1 och 2 §§ delegationsförordningen får den som innehar eller uppehåller tjänst som polisöverintendent, polischef eller polissekreterare åläggas att fullgöra polischefens uppgift som bl.a. undersökningsledare. Det är emellertid inte vanligt att delegationen går denna väg, utan polisens förundersökningar leds normalt av kommissarier eller inspektörer. Polissekreterarna och intendenterna, som så småningom skall bli polischefer och på spaningsstadiet leda eller ha inseeende över förundersökningar om t.ex. mord, får följaktligen som regel ingen närmare kontakt med utredningsarbetet på kriminalavdelningarna förrän de plötsligen skall ta över ansvaret för polisverksamheten i dess helhet. Denna ordning finner arbetsgruppen något förbryllande.

En polismyndighets verksamhet spänner över ett synnerligen vidsträckt fält. Det kommer följaktligen an på i främsta rummet polischefen att handlägga ärenden av de mest skiftande slag. Åtskilliga grupper av ärenden måste genom delegation överlätas på andra handläggare. En hel del av dessa delegationsärenden är av sådan beskaffenhet att de får eller bör handläggas endast av den som har gått igenom polischefs-

utbildning. Detta gäller emellertid inte i fråga om de förundersökningar som skall ledas av polisen, utan dessa ärenden delegeras som nämnts till i första hand kriminalkommisarierna. Uppdelningen av förundersökningarna mellan polisen och åklagaren får också antas ha skett med beaktande av denna delegationsordning.

Det är av uppenbara skäl inte ändamålsenligt från effektivitetssynpunkt att belasta de högtbildade polissekreterarna eller intendenterna med arbetsuppgifter som är direkt anpassade för andra personalkategorier. Det är heller inte meningsfullt att söka föra över till dem någon mellangrupp av de förundersökningar som åklagarna nu leder, eftersom åklagarna är specialiserade på denna uppgift medan polissekreterarna och intendenterna med nödvändighet kommer att vara splittrade på ett flertal verksamhetsområden. Det finns emellertid utredningar som bryter det nu antydda mönstret.

Enligt normalarbetsordningen (se bil. 3, s. 3, punkt 17.2) skall i flertalet polisdistrikt (omfattningen framgår av nyckeln till normalarbetsordningen, här intagen som bilaga 10) samtliga utredningar på spaningsstadiet ledas av chefen för kriminalavdelningen eller dennes ställföreträdare, såvida inte åklagaren (eller polischefen) av någon anledning har tagit över ledningen. Det är tydligt att det bland dessa utredningar måste finnas åtskilliga som skulle vinna på att ledas av en polissekreterare eller intendent utan att det därför behöver finnas skäl för åklagaren att träda in som undersökningsledare.

Som har berörts tidigare förekommer det att undersökningsledaren redan på spaningsstadiet ställs inför avgöranden som kan vara svåra från juridisk synpunkt. Utredningar av detta invecklade slag torde som regel ledas med säkrare hand av den som har en komplett juridisk utbildning än av den som i

skulle hälsas med tillfredsställelse. Detta gäller inte minst beträffande s.k. initiativärenden, dvs. utredningar som inleds på grund av uppgifter som har nått polisen annorledes än genom anmälan från utomstående. Om dessa utredningar tas om hand av någon som hör till polisledningen, bör det t.ex. många gånger bli enklare att lösgöra de resurser som behövs. Initiativärenden och liknande utredningar behandlas mer ingående i nästa avsnitt och i avsnitt 4.3.

Ett förverkligande av den nu skisserade ordningen torde förutsätta att polissekreteraren/intendenten gradvis blir in skolad på uppgiften som undersökningsledare. Behovet av in skolning skall dock inte överdrivas. I första hand är det praktisk erfarenhet som behövs. Någon mer omfattande teoretisk vidareutbildning torde det däremot inte vara ekonomiskt försvarbart att satsa på. De allra flesta polissekreterarna/intendenterna tvingas ju efter hand att släppa den omedelbara kontakten med utredningsarbetet.

3.7.3 Särskilt om spaningsledning under förstadiet

Det övervägande antalet brottsutredningar inleds med anledning av anmälningar från allmänheten eller på grund av polisinslag i samband med brottens begående. I första hand polisen får emellertid på flera andra sätt kännedom om förhållanden som synes ge vid handen att oegentligheter i det ena eller andra hänseendet kan misstänkas. Det kan t.ex. vara fråga om uppslagsändar som lösgör sig i den löpande utrednings- eller spaningsverksamheten, om direkta tips från kända eller okända personer, om rykten som har kommit i svang eller om uppgifter i massmedierna.

Utmärkande för den typ av information som nu avses är att brottsmisstankarna är vaga men ändå värda att tas på allvar. I varje fall kan de inte negligeras. Det sonderande utrednings-

arbete som misstankarna ger upphov till har i avsnitt 3.3.3 benämnts förspaning. Det är troligt att förspaningskedet i nuläget som regel är snabbt övergående. Detta följer av att "förundersökningströskeln" är låg samtidigt som presumptionen för att inleda förundersökning är stark. Om brottsbekämpningen på vissa områden, främst den ekonomiska och den organiserade brottsligheten, utvecklas till att bli mer aktiv och offensiv, måste det emellertid antas att utredningsarbetet oftare kommer att bedrivas på svaga grunder. Det skede under vilket läget är svävande kommer inte sällan att bli förhållandevis utdraget. Detta innebär att risken för resursförstöring ökar.

Förspaning ställer stora krav på undersökningsledarens omdöme och juridiska kunnande. Om det kan befaras att mer omfattande utredningsresurser behöver sättas in, fordras det också att undersökningsledaren i inledningskedet gör en avvägning mot polismyndighetens totala resurser och arbetsuppgifter i övrigt. Detta gäller särskilt beträffande initiativärendena.

Vad som har sagts nu talar för att det i varje distrikt bör finnas en övergripande ledningsfunktion för sådan förspaning som inte enkelt kan inordnas i det löpande arbetet på spaningsroteln. Denna övergripande ledningsfunktion är till sin natur en polischefs uppgift. Polischefernas arbetsbörda medger dock inte att de ägnar sig åt uppgiften i den utsträckning som är önskvärd. Detta torde i synnerhet vara fallet i de distrikt som på grund av arbetsbelastningen redan har tillfört tjänster som polissekreterare/intendent. Det förefaller därför naturligt att denna personalkategori får ta över uppgiften. Polissekreterarens/intendentens ställning är exempelvis sådan att det kan förväntas av honom att han skall ha ungefärligen samma grepp om personalsituationen och prioriteringsläget i distriktet som polischefen själv har.

Om polissekreteraren/intendenten tas i anspråk som undersökningsledare på förspaningsstadiet, får han röra sig på ett verksamhetsområde som f.n. knappast är upparbetat. Någon annan personalkategori behöver följaktligen inte komma i kläm. Det är vidare sannolikt att ledningsfunktionen i praktiken kommer att i hög grad präglas av samordnande uppgifter. Det är sålunda uppenbart att en effektiv förspaning förutsätter att undersökningsledaren håller nära kontakt med chefen för kriminalavdelningen, för resp. utredningsrotel och för spaningsroteln samt i allmänhet också med åklagaren.

Om polissekreteraren/intendenten har lett utredningsarbetet under förstadiet, bör han lämpligen ha kvar ledningen också under förundersökningens spaningsstadium, dvs. ända till dess att skälig misstanke mot någon viss person föreligger. Som har påpekats förut är det emellertid här fråga om utredningar som åklagaren bör hållas underrättad om ända från början. Det är angeläget att ett nära samarbete mellan undersökningsledaren och åklagaren inleds så tidigt som möjligt och helst redan innan utredningen dras i gång. Härigenom kan undersökningsledaren få det stöd och den ökade trygghet som följer av att man har haft tillfälle att pröva uppslag eller slutsatser på någon annan. Som motprestation får han bereda sig på att själv lämna samma slags bistånd när åklagaren har tagit över ledningen av förundersökningen.

3.7.4 Inspektionsverksamhet, m.m.

Det är inte enbart som undersökningsledare som polissekreteraren/intendenten bör kunna göra en insats i utredningsförfarandet. Därutöver kan han exempelvis åläggas att på polischefens vägnar inspektera hur de delegerade förundersökningarna sköts så att onödigt långrotande kan upptäckas i tid. Vidare kan han åläggas att granska avskrivningsbesluten och därigenom verka för en enhetlig praxis inom distriktet. Oli-

ka former av rådgivning framstår även som en naturlig uppgift.

Efter polischefens bestämmande bör polissekreteraren/intendenten kunna anförtros också andra aktiviteter med anknytning till utredningsverksamheten. Han kan ges ansvar för organiserandet av viss lokal eller regional vidareutbildning av personalen. Han kan ta initiativ till att i olika avseenden närma polisledningen till åklagarna i distriktet samt till att sammanföra dessa personalkategorier med representanter för andra myndigheter eller organisationer på orten i syfte att främja brottsbekämpningen. Han kan fungera som förbindelselänk mellan polis- och åklagarmyndigheterna i övergripande frågor angående förundersökning. Det torde inte vara svårt att finna fler exempel.

3.8 Försvarens uppgifter

3.8.1 Allmänna synpunkter

De brottsbeivrande myndigheterna har under förundersökningen i flera bemärkelser ett markant övertag över den som blir misstänkt för en lagöverträdelse. Deras ekonomiska, tekniska och personella resurser framstår sålunda som överlägsna vid en jämförelse med vad den misstänkte i allmänhet kan mobilisera. Någon beaktansvärd invändning mot denna brist på jämvikt kan inte resas. Vad som kan diskuteras är hur myndigheterna skall begagna sig av sitt övertag. Hur skall med andra ord samhällets uppgifter i fråga om brottsbekämpningen bäst förenas med det skydd för den enskilde mot övergrepp och godtycke som samhället också har till uppgift att svara för?

Arbetsgruppen har inte för avsikt att fördjupa sig i rättsordningens grundsatser. Arbetsgruppen nöjer sig med att kon-

statera att en förundersöknings syfte inte bara är att samla in bevisning och förbereda åtal och rättegång mot den som har förövat ett brott. Ett lika viktigt syfte är att garantera att den som med orätt har utsatts för en brottsmisstanke inte fälls till ansvar och helst inte heller lagförs. I detta hänseende råder en bred intressegemenskap. Ännu en faktor måste emellertid beaktas, nämligen intresset av att i princip alla lagöverträdare blir bestraffade.

För att man skall kunna upprätthålla föresatsen att inte straffa någon oskyldig är det i praktiken nödvändigt att göra avkall på kravet att alla lagöverträdare skall bestraffas. Följden härav är att många misstänkta, som sannolikt är skyldiga till vad som har lagts dem till last, får släppas ur nätet. Denna konsekvens måste otvivelaktigt godtas.

Den säkraste metod som står till buds för att förhindra att oskyldiga blir dömda är att ställa höga krav på bevisningens styrka. En annan teknik är att helt eller delvis befria den misstänkte från bevisbördan. En tredje möjlighet är att på olika sätt underlätta för den misstänkte att freda sig. Det är på den sista punkten som försvararen kommer in.

Det kan hävdas att den misstänktes utgångsläge i realiteten inte är så dåligt. Han har exempelvis ett försteg framför utredaren så till vida att han för det mesta antingen känner bättre till vad som faktiskt har tilldragit sig eller i annat fall är medveten om sin oskuld. Vidare har polisen och åklagaren enligt gällande ordning i princip hela bevisbördan och det skall mycket till innan bevisningen når sådan styrka att den som tilltalas för ett brott kan dömas mot sitt nekande.

Om brottet inte är helt obetydligt, kan emellertid den misstänktes situation ändå vara svår på många sätt. Han kan t.ex.

vara berövad friheten med allt vad detta för med sig i fråga om avskildhet, ovisshet och osäkerhet. Han är som regel oförmögen att göra en riktig bedömning av rättsläget. Om han inte har erkänt, är han ofta ur stånd att rätt värdera den bevisning som har lagts fram mot honom. Hans föreställning om straffhotets karaktär är inte sällan dimmig. Han blir ofrivilligt konfronterad med personer vilkas samhällsfunktion eller hemsamhet i proceduren inger honom en ännu starkare känsla av underlägsenhet än den som själva brottsmisstanken kanske redan har framkallat, osv.

Vad som har sagts nu om den misstänktes situation är allmänt giltigt. Den misstänktes upplevelser varierar dock högst väsentligt från fall till fall beroende på t.ex. misstankens art och de skillnader som olika individer företer i fråga om uppfattningsförmåga, psykisk balans och liknande personlighetsdrag. Dessa variationer utgör ännu ett skäl för att den misstänkte i svårare saker bör biträdas av en försvarare.

Försvararen skall med alla tillåtna medel verka för den misstänktes intressen och aldrig med något annat syfte. Försvararen är inte ensam om att värna om den misstänktes rätt men hans uppgift i processen karakteriseras av att något ytterligare krav inte ställs på honom. Det bör emellertid framhållas att försvararen inte urskillningslöst får solidarisera sig med sin klient. Han får exempelvis inte genom medvetet oriktiga påståenden eller uppgifter söka föra undersökningsledaren eller domstolen bakom ljuset. Däremot skall försvararen naturligtvis verka för den ur klientens synvinkel gynnsammaste utgången. Följaktligen skall han inte ta fram eller åberopa bevisning som är till nackdel för den misstänkte. Inte heller skall han bidra till en lagtolkning som är ofördelaktig för denne.

Enligt arbetsgruppens mening är den avvägning som måste göras mellan kravet på effektivitet i utredningsförfarandet och den misstänktes intresse av att kunna försvara sig på bästa sätt i allt väsentligt lämpligt gjord genom det nuvarande regelsystemet. I några avseenden finns det emellertid anledning att söka avlägsna oklarheter och andra brister. I detta syfte har arbetsgruppen bl.a. upprättat förslag till smärre författningsändringar med tanke att förslagen skall beaktas vid lägligt tillfälle (bilaga 12, 13 och 14).

3.8.2 Försvararens inträde och förordnande

3.8.2.1 Författningsregleringen m.m.

I 23 kap. 18 § första stycket första meningen RB stadgas att då förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han, då han hörs, underrättas om misstanken. Enligt 12 § förundersökningskungörelsen skall den som skäligen misstänks för brott i samband med underrättelsen härom upplysas om att för brott misstänkt är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att under vissa förutsättningar offentlig försvarare kan förordnas. Offentlig försvarare skall enligt 21 kap. 3 § tredje stycket första meningen RB förordnas när det bedöms att den misstänkte på grund av sakens beskaffenhet eller eljest inte kan ta till vara sin rätt utan biträde och han inte själv har utsett försvarare eller den av honom utsedde försvararen avvisas. Enligt andra meningen samma stycke skall offentlig försvarare även i annat fall förordnas för misstänkt som är anhållen eller häktad, om han begär det. Enligt 23 kap. 5 § RB åligger det slutligen undersökningsledaren att göra anmälan till rätten, om offentlig försvarare enligt 21 kap. 3 § skall utses för den misstänkte.

Bestämmelsen i 23 kap. 18 § första stycket RB innebär att en förundersökning kan drivas nästan ända till slutet innan någon misstanke mot lagöverträdaren behöver yppas. Detta inträffar om förhöret med den misstänkte förläggs efter alla andra åtgärder i utredningen och misstanken inte delges förrän slutskedet av detta förhör. Genom en dylik planering försvararen från att göra en insats under den egentliga förundersökningen. Det kan inte undvikas att utredningar läggas upp på detta vis av utredningstekniska skäl. För undersökningsledare får dock inte systematiskt gå in för att låta den misstänkte - och därigenom också försvararen - borta från förundersökningen.

Den angivna motsättningen går inte att överbrygga helt. I praktiken torde detta inte spela någon större roll från rättssäkerhetssynpunkt. Det är i allmänhet först i det ögonblick då misstanken har nått sådan styrka att den enligt gällande regler skall formuleras för den misstänkte som han behöver befara något allvarigare ingrepp i sin intressefär. Från och med detta ögonblick börjar det emellertid att brännas ordentligt, bl.a. emedan den misstänkte själv som regel är utredarens viktigaste bevismedel.

3.8.2.2 Förutsättningar för försvararens inträde

Den som anhålls skall enligt 24 kap. 9 § första meningen RB erhålla besked om det brott som misstanken avser. Motsvarande gäller naturligtvis när någon grips efter att ha varit anhållen i sin utevaro. I dessa fall är förutsättningarna för ett tidigt försvararinträde förhållandevis gynnsamma. Detta följer av att dels anhållandet (eller gripandet) som regel äger rum i förundersökningens inledningskede, dels presumtionen för att offentlig försvarare skall förordnas är mycket stark, dels åklagaren redan har trätt in som under-

sökningsledare (jfr nedan). Om den misstänkte har varit med förut, vet han dessutom ofta precis vilken försvarare han vill ha. Trots dessa gynnsamma förutsättningar dröjer det flera dagar och ofta ända till minuterna före häktningsförhandlingen innan den misstänkte får kontakt med sin försvarare eller ens besked om vem som har blivit utsedd. Detta är inte tillfredsställande.

Det finns flera orsaker till att försvararinträdet drar ut på tiden. Ett skäl är att behovet av försvarare vanligen dyker upp hastigt, t.ex. med anledning av ett gripande som inte har kunnat förutses. Ofta gör sig behovet gällande vid en tidpunkt då ingen försvarare finns tillgänglig. Inte sällan är förhållanden angelägen om att komma igång med förhörens samtidigt som den misstänkte visar ett måttligt intresse av att anlita biträde. En annan orsak är att försvararen ofta utses och alltid förordnas av domstolen (här och i fortsättningen avses offentlig försvarare, om annat inte sägs) och att åklagaren som regel avvaktar med att anmäla behovet av försvarare till dess att han lämnar in häktningsframställningen. Därigenom sparar han in ett led i kommunikationerna. Innan häktningsframställningen görs är det dessutom många gånger tveksamt hur saken skall utveckla sig. Frågan om förundersökningens nedläggande kan därför komma att aktualiseras i samma skede som domstolen skulle ha haft att ta ställning till förordnandet av försvarare.

Den springande punkten är hur man skall säkra att en försvarare omedelbart finns tillgänglig när han behövs, t.ex. utom kontorstid. Denna fråga har senast tagits upp av häktningsutredningen i dess betänkande (SOU 1977:50) Häktning och anhållande (s. 190 och särskilt yttrande i bil. 2, bilagan intagen här som bilaga 11). I betänkandet föreslås ett system med s.k. jouradvokater som med kort varsel skall kunna rycka in för att på olika sätt biträda dem som har berövats friheten.

Advokatsamfundets remissyttrande, som innebär att samfundet ställer sig bakom tanken på ett jourssystem, återfinns i Tidsskrift för Sveriges Advokatsamfund, 1978 s. 23-25. Debattinlägg är införda på s. 9-11 och 89-90 i samma årgång. Utredningens förslag är nu föremål för övervägande inom justitiedepartementet.

Arbetsgruppen ställer sig klart positiv till en ordning som möjliggör ett mycket tidigt försvararinträde.

3.8.2.3 Omständigheter som påverkar försvararinträdet

Den misstänkte behöver givetvis inte försvarare i alla förundersökningar eller rättegångar. Lika givet är det emellertid att en försvarare ofta har en viktig funktion att fylla även i fall där den misstänkte inte är behövad friheten. Ett försvararinträde kan ibland vara önskvärt t.o.m. när det förefaller klart att åtal inte kommer att väckas, t.ex. då det är fråga om en ung lagöverträdare. Under alla omständigheter är det tydligt att lagstiftaren har tänkt sig att försvararen skall kunna vara med redan i utredningsförfarandets inledningsskede, om det bedöms att han kan göra en insats. Detta har dock inte förverkligats i praktiken.

Som förut nämnts sker försvararinträdet förhållandevis tidigt i de fall där den misstänkte begärs häktad. Detta är naturligtvis alldeles som sig bör. Det förhållandevis tidiga försvararinträdet beror dock inte i första hand på att förbindelserna mellan den misstänkte, polisen, åklagaren och domstolen i dessa fall ligger öppnare än annars utan på att en häktningsframställan ändå måste göras. Om häktningsframställan inte görs, är det sålunda huvudregel att försvararinträdet äger rum först sedan åtal har väckts. Undantag

från huvudregeln torde närmast förekomma när saken är speciellt allvarlig, omfattande eller svårbedömd eller då den misstänkte begär rättens prövning av ett reseförbud som åklagaren har meddelat och saken inte är enkel.

Det är önskvärt att försvararen kan träda in så snart behovet gör sig gällande. Detta kräver dels vissa författningsändringar och rutinskiten, dels ett system med jouradvokater eller liknande rådgivare.

Vad som motverkar ett tidigt försvararinträde kan i huvudsak hänföras till utredningssituationen, den misstänktes agerande, undersökningsledarens (förhørsledarens) aktivitet samt försvararens möjlighet eller beredvillighet att träda in när han behövs. I fortsättningen görs ett försök att beskriva tröghetsmomenten i varje led. I samband därmed lägger arbetsgruppen fram och motiverar en del förslag till författningsändringar och andra åtgärder.

Behovet av försvarare dyker vanligen upp hastigt och inte sällan oförmodat. Detta gäller så gott som alltid när någon grips och anhålls. Ofta gäller det också - beroende på sakens beskaffenhet - när den misstänkte tas med eller hämtas till förhör eller när i annat fall primärutredning eller förundersökning inleds i omedelbar anslutning till brottet. Från såväl undersökningsledarens som lagöverträdarens utgångspunkt kan det emellertid gälla även när den misstänkte har inställt sig till förhör efter föregående kallelse och oavsett om kallelsen har föranletts av en misstanke mot den som skall höras.

För att markera önskvärheten av ett tidigt försvararinträ-

de i bl.a. anhållningsfallen bör det enligt arbetsgruppens mening - och f.ö. i likhet med vad häktningutredningen har föreslagit - i 23 kap. 5 § RB klart utsägas att anmälan till rätten om utseende av offentlig försvarare skall göras utan dröjsmål. Detta räcker dock inte. Flera ändringar måste således göras såväl i samma paragraf som på andra ställen. Dessa frågor tas upp längre fram i sitt sammanhang.

När behovet av försvarare aktualiseras sedan den misstänkte t.ex. har kallats till förhör ligger problemet delvis på en annan bog. Förutsättningarna kan också vara skiftande i flera hänseenden. Undersökningsledaren kan exempelvis redan när kallelsen skickas ut hysa en befogad eller skälig misstanke mot den som skall höras. I andra fall kan misstanken vara svag eller obefintlig vid detta tillfälle eller uppstå i tiden mellan utsändandet av kallelsen och förhörstillfället eller först under förhöret eller i tiden mellan ett första och andra förhör, etc. Utredningsläget kan också vara sådant att det skulle vara otaktiskt eller t.o.m. förödande om misstanken yppades innan förhöret med den misstänkte har hunnit inledas.

I andra fall återigen kan misstanken visserligen vara så stark att den vid förhöret skall delges den misstänkte medan däremot behovet av ett försvararinträde av någon orsak är dolt. Undersökningsledaren kan t.ex. få anledning att se allvarigare på brottet eller på den misstänktes delaktighet efter hand som förhöret eller utredningen i övrigt pågår. Undersökningsledaren kan plötsligt komma till insikt om en rättsfråga eller få kännedom om någon annan omständighet som på ett avgörande sätt komplicerar saken. Den misstänkte kan göra någon vägande invändning eller åberopa ny bevisning eller angripa den bevisning som har lagts fram eller som

CONTINUED

1 OF 3

hålls i beredskap. Härigenom kan den bild av utredningsläget som dittills varit sakligt befogad förändras i ett slag.

Vad som har sagts nu om hur misstankens styrka och behovet av försvarare kan växa har utgått från undersökningsledarens horisont. Den som skall höras är emellertid i samma oviss-het fast ibland av andra orsaker. För det mesta vet han naturligtvis vad förhöret kommer att röra sig om och att han är misstänkt men han vet som regel inte vad polisen har på hand i fråga om bevisning eller hur saken straffrättsligt kan bedömas. Även om han skulle känna på sig att han är illa ute, kan det av lätt förståeliga skäl bära emot att anlita en privat försvarare innan anklagelsen har rests.

Det finns sålunda många omständigheter som samverkar till att dels underrättelsen om misstanken som regel måste anstå till förhörstillfället, dels behovet av försvarare ibland inte kan förutses och i allmänhet inte kan ges till känna på förhand, dels den misstänktes önskemål om försvarare inte kan inhämtas och aldrig kan tillgodoses innan misstanken har uttalats. I alla dessa fall blir resultatet att försvararinträdet i praktiken aktualiseras lika plötsligt som när ett frihetsberövande sker i anslutning till brottet. Detta går inte att undvika annat än i begränsad utsträckning.

Det åsyftade undantaget gäller för den händelse skälig misstänke kan sägas föreligga redan innan förhöret och något hinder inte möter mot att misstanken yppas då. Underrättelsen kan i ^{så} fall lämnas i kallelsen till förhöret. Samtidigt kan den misstänkte på lämpligt sätt (se vidare nedan) orienteras om förutsättningarna för att få försvarare och även åläggas att före förhöret anmäla sina önskemål på den punkten. Situationen kan varieras på flera sätt. Misstanken kan exempelvis ändra karaktär efter ett (första) förhör så att en förnyad underrättelse bör lämnas antingen det görs i särskild ord-

ning eller i kallelsen till ett annat förhörstillfälle. Frågan om förordnande av försvarare får då tas upp på nytt, om ändringen av misstankens karaktär föranleder det.

Arbetsgruppen förordar att - om hinder inte möter av utredningsskäl - de möjligheter som finns till en tidig underrättelse om misstanken tas till vara i de fall där det kan tänkas leda till att försvararinträdet tidigareläggs. Därigenom kan bl.a. förebyggas att ett påbörjat förhör måste avbrytas därför att den misstänkte vill konsultera någon som inte finns till hands.

Det övervägande antalet förhör kommer emellertid oundvikligen att få hållas under de förhållanden som beskrevs nyss. Detta innebär att försvararfrågan regelmässigt aktualiseras under det inledande förhöret i samband med att misstanken "delges". Det har alltså inte funnits någon möjlighet att förbereda den misstänkte på saken. Följaktligen har det heller inte varit möjligt att i förväg vidtala någon försvarare. Detta ögonblick är från flera utgångspunkter avgörande för utredningens senare förlopp.

När den misstänkte underrättas om misstanken, ställs han inför det svåraste och mest kritiska beslut som han behöver fatta under hela brottmålsprocessen, nämligen om han skall erkänna något av det som har lagts honom till last och hur mycket han i så fall skall berätta av vad han betraktar som hela sanningen. Om han bestämmer sig för att erkänna, är utredningen i det närmaste över. Det återstår som regel bara att ta upp hans berättelse, handlägga formaliteterna samt fatta beslut i åtalsfrågan. Något omedelbart behov av att anlita biträde av försvarare eller annan rådgivare föreligger då vanligen inte.

Om den misstänkte tvekar, eller om han överlagt eller reflex-

mässigt bestämmer sig för att förneka anklagelsen, uppstår en helt annan situation. Den misstänkte intar öppet försvarssposition och vägrar kanske dessutom att svara på ytterligare frågor. Detta reaktionsmönster är inte bundet till brottets svårhetsgrad utan kan förekomma i alla slags utredningar. Förhöret med den misstänkte måste alltså många gånger antingen avbrytas för att sättas ut till något senare tillfälle eller fortsättas under förhållanden som är ogynnsamma för båda parter. Dessa konsekvenser torde ofta kunna förhindras genom att den misstänkte får möjlighet att tänka över sin ställning eller att diskutera sina handlingsalternativ med någon annan.

3.8.2.4 Åtgärder för att främja ett tidigare försvararinträde

Alla de faktorer som har radats upp i det föregående belyser mer eller mindre indirekt olika aspekter av försvararfrågan. Det finns emellertid andra omständigheter som har direkt betydelse för bl.a. tidpunkten för försvararinträdet. Enligt 23 kap. 5 § RB åligger det undersökningsledaren att göra anmälan till rätten när försvarare skall utses för den misstänkte. Då förundersökningen leds av polisen måste sålunda undersökningsledningen gå över till åklagaren för att anmälan skall kunna göras. Detta är naturligtvis ingen nödvändig konsekvens, utan den följer av att i princip all kommunikation med domstolen anses bära ske genom åklagaren. Förhållandet har kommit till uttryck i överenskommelsen mellan riksåklagaren och rikspolisstyrelsen om förundersökningarnas fördelning (bil. 8, 2 § andra punkten).

Arbetsgruppen vill av olika skäl, som skall utvecklas längre fram, inte rubba på den nyssnämnda principen rörande förbindelserna. Däremot bör anmälningar enligt 23 kap. 5 § RB kunna skötas av åklagaren utan att ledningen av förundersökningen skall behöva gå över till honom. En liknande rutin

finns f.ö. redan. Om anmälan skall göras till rätten enligt bestämmelserna i 3 § andra stycket lagen om personundersökning i brottmål, skall sålunda åklagaren svara för detta utan att ta över ledningen av förundersökningen (bil. 8, 7 §). En annan sak är att några anmälningar enligt lagrummet i fråga inte görs i praktiken.

Arbetsgruppen föreslår att ordet "undersökningsledaren" i 23 kap. 5 § RB byts ut mot "åklagaren". Den bestämmelse som har tagits in i riksåklagarens och rikspolisstyrelsens överenskommelse kan då utgå. Vidare bör förutsättningen för anmälan knytas till att fråga uppkommer om förordnande av försvarare. Innebörden av denna bestämmelse är direkt avhängig av hur reglerna för förordnande av försvarare utformas. Det är därför nödvändigt att först redogöra för hur arbetsgruppen tänker sig att dessa regler skall se ut. Med de ändringar som hittills har föreslagits får bestämmelsen den lydelsen att åklagaren utan dröjsmål skall göra anmälan till rätten så snart fråga uppkommer om förordnande av försvarare.

För att understryka betydelsen av att anmälan enligt 23 kap. 5 § RB görs fortast möjligt bör det tas in en bestämmelse härom också i förundersökningskungörelsen. Arbetsgruppen föreslår därför att det i kungörelsen förs in en ny paragraf, 12 a §, som föreskriver att åklagaren utan dröjsmål skall underrättas, om den misstänkte begär att försvarare skall förordnas för honom under förundersökningen eller denna fråga uppkommer av någon annan anledning. På samma gång bör det föreskrivas att åklagaren utan dröjsmål skall underrättas när enligt 3 § andra stycket lagen om personundersökning i brottmål fråga uppkommer om att göra personundersökning eller när enligt 7 § samma lag skäl föreligger att föranstalta om läkarintyg som avses där. Att åklagaren i sin

tur utan dröjsmål skall anmäla förhållandet till rätten följer av vad som har föreslagits förut samt - i fråga om personundersökning - av 3 § andra stycket nyssnämnda lag. Det bör anmärkas att bestämmelsen avses gälla vare sig åklagaren formellt har trätt in som undersökningsledare eller ej samt att åklagaren har att pröva huruvida förutsättningarna för att göra anmälan till rätten är uppfyllda.

Den misstänktes vilja är den dominerande faktorn när fråga uppkommer om att förordna försvarare. Den misstänkte måste således själv - med vissa speciella undantag - få bestämma om en försvarare skall anskaffas åt honom. För att han skall kunna göra detta är det inte nog att han får besked om att "offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas" (12 § förundersökningskungörelsen). Han måste också få veta vilka dessa förutsättningar är. Denna orientering behöver inte alls vara krånglig. Den kan med lätthet standardiseras, t.ex. i form av en broschyr liknande dem som har utarbetats av justitiedepartementet beträffande anhållnas och häktades rättigheter och av domstolsverket rörande rättegången i brottmål. Broschyren kan sändas eller lämnas över till den misstänkte i samband med att misstanken "delges".

Det är grundläggande och - för den invigde - enkla saker som främst har intresse. Den misstänkte måste t.ex. ges ett begrepp om vad som menas med en (offentlig) försvarare och vilket slags biträde han kan påräkna av denne. Den viktigaste upplysningen är dock om och i vad mån han kan bli betalningsskyldig för försvararens biträde.

Reglerna i 31 kap. RB om rättegångskostnadernas fördelning m.m. är föga kända utanför fackmännens krets. Lagtexten är

i sin nuvarande form helt obegriplig för lekmannen. Det är inte arbetsgruppens uppgift att se över dessa regler. Arbetsgruppen vill dock i sammanhanget peka på den förenkling som ^{ett}slöpande av regeln om återbetalningsskyldighet skulle innebära. Denna fråga behandlas emellertid av rättegångsutredningen. Den förbigås därför här.

Bestämmelserna om förordnande av försvarare har inte ändrats sedan rättegångsbalken infördes. Under senare år har emellertid högsta domstolen vid flera tillfällen haft att ta ställning till om försvarare på den misstänktes begäran skall förordnas (se riksåklagarens serie Meddelanden om nya rättsfall 1974 nr 19 och 34, nr 34 refererat i NJA 1974 s. 522, 1975 nr 2, refererat i NJA 1974 s. 687, 1976 nr 4 samt 1978 nr 8 och 32). Rättsfallen bör nu enligt arbetsgruppens mening avspeglas i lagtexten. Därigenom blir innehållet i gällande rätt lättare tillgängligt.

Arbetsgruppen föreslår att huvudreglerna om förordnande av försvarare bryts ut ur 21 kap. 3 § RB och förs över till en ny paragraf, 3 a §. Utbrytningen är motiverad främst av redaktionella skäl. Den nya paragrafen, som alltså - utom på ett par punkter - återger det nuvarande rättsläget, bör innehålla följande reglering (jfr bil. 12).

I 3 a § första stycket förs in en bestämmelse om att försvarare skall förordnas för den som är berövad friheten som anhållen eller häktad för brott, om han begär det eller i annat fall särskilda skäl inte talar däremot. Utgångspunkten är således att alla anhållna och häktade för brott i princip har behov av försvarare oavsett sakens beskaffenhet i övrigt. Någon begäran från den misstänkte behöver alltså inte föreligga. Om han begär försvarare, har han en ovill-

korlig rätt att få detta. Det bör framhållas att bestämmelsen i första stycket gäller verkställda frihetsberövanden. Utevarofallen får bedömas enligt uppsamlingsregeln i tredje stycket.

Som exempel på särskilda skäl som talar mot förordnande av försvarare kan anges att den misstänkte önskar anlita en bestämd försvarare som rätten inte anser sig kunna förordna till offentlig försvarare men heller inte har anledning att avvisa. Ett annat skäl kan vara att saken är okomplicerad, t.ex. olovlig vistelse i riket, och den misstänkte motsätter sig att försvarare förordnas. Ännu ett exempel är att den anhållne inte uttrycker någon önskan om biträde av försvarare samtidigt som det är tydligt för åklagaren att förutsättningarna för tillämpning av exempelvis 20 kap. 7 § första stycket andra punkten RB är uppfyllda, dvs. att åtal inte kommer att väckas.

En konfliktsituation kan uppstå när den anhållne inte begär biträde av försvarare och åklagaren närmast lutar åt att någon häktningsframställan inte blir aktuell, t.ex. emedan den nödvändiga bevisningen kan säkras på kort tid och något annat skäl för frihetsberövande inte föreligger. Samma slags konflikt kan uppstå när åklagaren har börjat överväga att släppa den misstänkte, t.ex. därför att det inte tycks gå att få fram tillräcklig bevisning för åtal eller därför att brottet har kommit att framstå som mindre allvarligt.

Presumtionen för förordnande av försvarare för anhållna och häktade är emellertid mycket stark. Möjligheten för åklagaren att underlåta att göra anmälan till rätten enligt 23 kap. 5 § RB är följaktligen högst begränsad i dessa fall. I vissa situationer kan det dock finnas skäl att inte göra anmälan. Att en försvarare någon gång kommer att förordnas i

onödan torde sakna större betydelse i jämförelse med vad man kan vinna genom ett tidigt försvararinträde i de fall där det behövs. Om den misstänkte försätts på fri fot sedan försvarare har förordnats och det som återstår av saken inte i sig utgör tillräckligt skäl för förordnande av försvarare, kan detta vara giltigt skäl att återkalla förordnandet enligt 21 kap. 6 § första stycket första meningen RB.

I 3 a § andra stycket första meningen förs in en bestämmelse om att försvarare skall förordnas även för den som inte är anhållen eller häktad, om den misstänkte begär det och anledning förekommer att döma till annan påföljd än böter eller disciplinstraff. Den sistnämnda prövningen, som skall göras med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet, torde inte behöva föranleda någon tvekan. Så snart fängelse ingår i straffskalan och det kan antas att påföljden kommer att ligga på fängelseplanet eller i närheten av detta, dvs. ett mycket kraftigt bötes- eller disciplinstraff, skall försvarare förordnas på den misstänktes begäran. Rättens ställningstagande kommer i praktiken att bli ganska lätt av skäl som arbetsgruppen återkommer till. Bestämmelsen torde återspegla rådande praxis.

I 3 a § andra stycket andra meningen förs in en specialreglering beträffande unga lagöverträdare. Enligt denna bestämmelse skall försvarare förordnas för misstänkt som är under arton år, om anledning förekommer att döma till annan påföljd än böter eller disciplinstraff och det inte är uppenbart att försvarare inte behövs. Den unge behöver således inte framställa någon begäran om försvarare i dessa fall. Särbestämmelsen i 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare kan därigenom upphävas. Detta innebär att 21 kap. 3 a § RB kommer att ange samtliga förutsättningar för förordnande av försvarare.

Enligt nuvarande ordning är det ovanligt att försvarare förordnas för unga lagöverträdare före åtalets väckande. Detta gäller även när det är fråga om långa serier av förhållandevis grova brott. Det finns flera orsaker till att något försvararintråde sällan kommer till stånd i dessa fall. De tröghetsmoment som har berörts i det föregående verkar sålunda med samma styrka också här. Därtill kommer att häktning av unga lagöverträdare som regel inte aktualiseras och att den stora gruppen förundersökningar - t.ex. rörande tillgreppsbrotten - på grund av åtalsprövningsreglerna i 1 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare i allmänhet avslutas med beslut om att åtal underläts. Dessa unga lagöverträdare måste trots detta inte sällan anhållas t.ex. i avvaktan på besked om vilka åtgärder som barnvårdsnämnden ämnar vidta eller - när det gäller någon som har avvikit från ungdomsvårdsskola - uppgift om vart den unge skall föras. Om den unge anhålls, skall givetvis huvudregeln i första stycket tillämpas.

I 3 a § tredje stycket förs slutligen in en bestämmelse om att försvarare skall förordnas för den misstänkte, om saken inte är helt enkel eller den misstänkte av annat skäl inte kan ta tillvara sin rätt. Som ytterligare förutsättning anges att den misstänkte antingen begär att försvarare skall förordnas eller så ändå finnes böra ske. Bestämmelsen är tillämplig utan anseende till brottets svårhetsgrad eller den påföljd som kan komma i fråga. Utgångspunkten för prövningen är i stället om det kan antas att en försvarare av någon särskild anledning har en uppgift att fylla i det enskilda fallet. Om saken i t.ex. rättsligt hänseende eller när det gäller bevisfrågan inte är helt enkel, bör således försvarare förordnas på den misstänktes begäran. Den misstänktes begäran om försvarare bör villfaras också när han förklarar sig ämna vädja mot domen och det inte är fråga om

en ren okynnestalan.

I vissa fall kan försvarare behöva förordnas oberoende av om den misstänkte har begärt biträde eller ej. Som exempel kan nämnas att den misstänkte anhålls eller häktas i sin utevaro eller att sakens utgång kan få betydelse även för andra än den misstänkte, t.ex. för en hel yrkeskategori. Den misstänktes mentala status kan också vara sådan att saken från hans synpunkt sannolikt ter sig invecklad. Detta kan då utgöra skäl för rätten att självmant förordna en försvarare åt honom. Vidare bör den misstänktes ålder beaktas. Om den misstänkte är under tjuguet år, utgör detta således skäl för rätten att oberoende av den misstänktes egen inställning överväga lämpligheten av att förordna försvarare. Motsvarande gäller naturligtvis i fråga om mycket gamla människor. Sakens beskaffenhet parat med den misstänktes ålder och utveckling kan alltså bilda tillräcklig grund för förordnande av försvarare trots att det uppenbarligen är fråga om ett bötesmål och saken från övriga utgångspunkter skulle ha varit att betrakta som enkel. Om den unge begär biträde av försvarare och saken inte är helt bagatellartad, eller om han förnekar gärningen och förnekandet varken beror på en uppenbar missuppfattning om t.ex. innehållet i gällande rätt eller av någon annan orsak kan avfärdas som helt utsiktslöst, får detta anses utgöra skäl för att försvarare förordnas alldeles oavsett sakens beskaffenhet.

De nu föreslagna reglerna anger förutsättningarna för förordnande av försvarare. Reglerna är direkt kopplade till bestämmelsen i 23 kap. 5 § RB om att anmälan skall göras till rätten. Enligt den i det föregående föreslagna lydelsen av detta lagrum åligger det åklagaren att utan dröjsmål anmäla när fråga uppkommer om förordnande av försvarare för den misstänkte. Åklagaren kommer alltså i viss utsträckning att få göra anmälan till rätten trots att det enligt hans mening är

tveksamt om försvarare skall förordnas eller kanske t.o.m. uppenbart att så inte skall ske. Med den föreslagna regleringen får sålunda fråga om förordnande av försvarare anses ha uppkommit när

1. den misstänkte berövas friheten som anhållen,
2. den misstänkte begär att försvarare skall förordnas,
3. den misstänkte är under arton år och anledning förekommer att döma till annan påföljd än böter eller disciplinstraff, samt
4. saken inte är helt enkel eller någon särskild omständighet kan anses böra föranleda att försvarare förordnas för den misstänkte.

I vissa marginella situationer bör dock anmälningsskyldigheten anses överspelad. Om den som är anhållen släpps fri vid ungefär samma tillfälle som en anmälan i praktiken skulle ha kunnat göras, finns det ingen anledning att göra anmälan enbart på grund av anhållningsbeslutet. Detsamma gäller om undersökningsledaren står i begrepp att skriva av ärendet då den misstänkte begär att försvarare skall förordnas. Åklagaren behöver heller inte självmant beakta sådana omständigheter som sedermera eventuellt kan föranleda rätten att förordna en försvarare som biträde åt den misstänkte vid huvudförhandlingen, om behovet enligt åklagarens mening inte gör sig gällande dessförinnan. Däremot ligger det givetvis i sakens natur att åklagaren i samband med åtalets väckande uppmärksammar rätten på sådana omständigheter som avses nu, t.ex. att åtalet aktualiserar ett rättsligt problem vars behandling har stort allmänt intresse.

För att rätten skall få den vägledning som behövs för att kunna bedöma om försvarare bör förordnas för den misstänkte med anledning av åklagarens anmälan fordras det att åklagaren anger grunden för anmälningen och lämnar vissa kompletterande upplysningar. Arbetsgruppen föreslår därför att det i förundersökningskungörelsen förs in ännu en ny paragraf, 12 b §, med föreskrifter i detta ämne.

I paragrafen föreskrivs att när åklagaren enligt 23 kap. 5 § RB gör anmälan hos rätten, skall han ange huruvida enligt hans mening någon av de i 21 kap. 3 a § nämnda balk uppställda förutsättningarna för förordnande av försvarare är uppfylld samt i övrigt lämna de uppgifter som rätten behöver för sitt ställningstagande. Åklagaren får således ange exempelvis huruvida den misstänkte har begärt att försvarare skall förordnas samt om det enligt åklagarens mening förekommer anledning att döma till annan påföljd än böter.

Avsikten med föreskriften i 12 b § är att så mycket som möjligt begränsa utrymmet för förordnande av försvarare när omständigheterna är sådana att någon försvarare egentligen inte behövs. När det är fråga om en ung lagöverträdare, som har erkänt brottet redan i det första förhöret och som därvid inte heller har begärt biträde av försvarare, får det sålunda som regel anses uppenbart att någon försvarare inte behöver förordnas även om avskrivningsbeslutet måste skjutas upp i avvaktan på att den sociala myndigheten skall yttra sig i saken. Som har berörts tidigare kan en liknande situation föreligga även när den misstänkte är anhållen, t.ex. då den anhållne inte påyrkar biträde av försvarare och åklagaren förutser att villkoren för någon form av åtalsunderlåtelse inom kort kommer att bli uppfyllda. Den anhållne kan exempelvis vara intagen i anstalt eller på sjukhus samtidigt som

det på grund av kollusionsfara möter hinder att han förs över dit innan han har hörts färdigt. Det förhållandet att en åtalsprövningsregel i det konkreta fallet synes komma att leda till ett negativt åtalsbeslut utgör således oftast skäl för att inte förordna försvarare. Detta avgörande tillkommer emellertid rätten.

Åklagarens anmälningsskyldighet, som kan fullgöras muntligen eller skriftligen, föreligger i princip bara på förundersökningsstadiet. Så snart åtal har väckts får den misstänkte sålunda själv vända sig direkt till rätten, om han vill ha en försvarare förordnad. Samtidigt står det självfallet åklagaren fritt att bistå den tilltalade trots att åtal redan har väckts. Om den misstänkte i stället vänder sig till rätten med sin begäran, föreligger det naturligtvis heller inget hinder för rätten att i tveksamma fall höra sig för hos åklagaren om det enligt hans mening exempelvis förekommer anledning att döma till annan påföljd än böter.

Åklagarens anmälan torde både hos åklagaren och domstolen kunna hemlighållas enligt 10 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). Om det kan befaras vara menligt för den misstänkte att innehållet i anmälningen blir känt för utomstående, får således innehållet i allmänhet hemlighållas. När anmälningen avser någon som är anhållen i sin utevaro, får förmodligen såväl själva förekomsten av anmälningen som dess innehåll hemlighållas för både den misstänkte och utomstående. Rättens beslut torde kunna hemlighållas enligt 36 § sekretesslagen. Den nya lagstiftning som f.n. förbereds på området synes ge ett mer uttryckligt stöd för hemlighållande av en anmälan om försvararbehov (se 9 kap. 17 och 18 §§

i förslaget till sekretesslag).

De hittills väckta förslagen har i huvudsak gällt antingen förutsättningarna för förordnande av försvarare eller åklagarens medverkan till att skynda på förordnandet. Det är i och för sig angeläget att förordnandet kan ske snarast möjligt. Helst borde naturligtvis förordnandet vara undanstökat senast vid den tidpunkt när det faktiska behovet av försvararinträde uppstår. Detta är emellertid inte möjligt.

Förordnandet som försvarare har i praktiken ingen som helst processuell betydelse. Det torde sålunda inte förekomma att den som är behörig att förordnas till försvarare vägras att sammanträffa i enrum med sin klient därför att förordnandet ännu inte är expedierat. Däremot är förordnandet en nödvändig förutsättning för att försvararen skall kunna få ersättning av allmänna medel för sitt arbete. Enligt rådande praxis gäller emellertid rätten till ersättning av allmänna medel även för arbete som försvararen har utfört före förordnandet, om han har åtagit sig att biträda den misstänkte under förutsättning att han förordnas (se NJA 1959 s. 12). Som ytterligare förutsättning gäller att ett förordnande sedan verkligen kommer till stånd. När den misstänkte är anhållen och begär att en viss advokat på orten skall biträda honom är det således ingen risk för denne att genast träda in. Detta följer av att försvarare alltid skall förordnas för den som är anhållen eller häktad, om han begär det. I alla andra fall är det emellertid i större eller mindre utsträckning ett ekonomiskt risktagande för försvararen att börja arbeta innan förordnandet är klart.

För att kunna göra en riktig bedömning av risken med ett

tidigt inträde i utredningen i andra fall än då den misstänkte är anhållen eller häktad måste försvararen ha tillräckligt god kännedom om sakens beskaffenhet och rådande praxis på området eller om den misstänktes betalningsförmåga eller om alla dessa omständigheter. Om man undantar kännedomen om praxis, kan det uppenbarligen många gånger vara svårt för försvararen att få ett säkert grepp om dessa faktorer innan han har trängt in i saken. Han måste alltså lägga ned ett visst arbete för att ta reda på om uppdraget kan betala sig.

Enligt arbetsgruppens mening är den nu beskrivna ordningen inte tillfredsställande. Om man vill åstadkomma ett snabbt försvararinträde, bör försvararen ges en mer uttrycklig och långtgående garanti för att hans insats blir ekonomiskt gottgjord.

Arbetsgruppen föreslår att det i 21 kap. 10 § första stycket RB direkt skall utsägas att försvararen i princip har rätt till ersättning också för vad uppdraget krävt före förordnandet. Som framgår av det föregående innebär detta ingen nyhet i förhållande till rådande praxis. Enligt arbetsgruppens mening bör man emellertid ta ännu ett steg genom att garantera försvararen ersättning även om något förordnande inte skulle komma till stånd t.ex. därför att ärendet har skrivits av innan rätten hunnit ge ett förordnande. Vissa villkor måste dock kunna ställas. Omständigheterna får inte vara sådana att personen i fråga uppenbarligen har saknat anledning räkna med att han skulle bli förordnad exempelvis emedan han är verksam på avlägsen ort. Dessutom måste det stå klart att ersättningsanspråket avser vad som har utförts under förutsättning att ett förordnande skulle ges.

Ännu ett problem med anknytning till försvararinträdet måste lösas. Om den misstänkte begär biträde av försvarare utan att uttrycka önskemål om någon bestämd sådan samtidigt som behovet av ett försvararinträde är akut, måste det öppnas en utväg ur vad som annars skulle sätta stopp för en snabb handläggning. Situationen i fråga kan uppstå exempelvis då ett pågående förhör har avbrutits i avbidan på att kontakt skall etableras med en försvarare. Problemet är detsamma vare sig den misstänkte är anhållen eller ej.

Det finns flera tänkbara utvägar. En möjlighet är att söka förmå den misstänkte att själv utse en försvarare med utgångspunkt från en förteckning - upprättad exempelvis av domstolen eller advokatsamfundet - över de försvarare som normalt är verksamma på orten. Denna metod brukas redan på flera håll. En annan möjlighet är att skapa särskilda jourrutiner vid domstolarna. En tredje möjlighet är att låta åklagaren svara för utseendet av försvarare på grundval av en förteckning av det slag som angavs nyss. Arbetsgruppen lägger emellertid inte fram något förslag i denna del utan nöjer sig med att framhålla sakens betydelse.

De förslag som arbetsgruppen har väckt i fråga om försvararens förordnande och inträde innebär sammanfattningsvis och i huvudsak följande (i de punkter där alternativa lösningar har presenterats redovisas här nedan endast den lösning som arbetsgruppen föredrar)

1. förutsättningarna för förordnande av försvarare förs samman i en särskild paragraf (21 kap. 3 a § RB)
2. när någon har blivit skäligen misstänkt och skall kallas till förhör underrättas han om misstanken redan i kallelsen samt om förutsättningarna för förordnande av försva-

rare, om det kan ske utan men för utredningen (är möjligt enligt 23 kap. 18 § första stycket första meningen RB och 12 § förundersökningskungörelsen)

3. så snart fråga uppkommer om förordnande av försvarare - exempelvis emedan den misstänkte har begärt biträde av försvarare - skall åklagaren, dvs. antingen undersökningsledaren eller i annat fall t.ex. beredskapsåklagaren, underrättas utan dröjsmål (12 a § förundersökningskungörelsen)

4. åklagaren skall vid underrättelsen konstatera huruvida fråga om förordnande av försvarare verkligen skall anses ha uppkommit, t.ex. när den misstänkte inte är anhållen och inte heller har begärt försvarare, samt ta ställning till om han för egen del kan tillstyrka att försvarare förordnas (följer av 12 a och 12 b §§ förundersökningskungörelsen)

5. åklagaren eller undersökningsledaren (förhørsledaren) får - om det t.ex. är fråga om ett pågående förhör - se till att den utsedde försvararen får tillfälle att kontakta sin klient samt på begäran orientera försvararen om saken i den mån det kan ske utan men för utredningen (ligger i sakens natur)

6. åklagaren skall så snart fråga uppkommer om förordnande av försvarare utan dröjsmål göra anmälan därom hos rätten samt ge rätten det underlag som behövs för rättens prövning av försvararbehovet (följer av 23 kap. 5 § RB och 12 b § förundersökningskungörelsen).

De väckta förslagen har betydelse också för effektiviteten i utredningsförfarandet. Om förslagen genomförs, är det t.ex. troligt att det mindre ofta kommer att finnas skäl att ställa in eller avbryta förhör. Genom att den misstänkte får ökade möjligheter att redan i inledningsskedet rådgöra

med sin försvarare minskar även risken för att han skall låsa sig av rädsla eller okunnighet om rättsläget. Vidare kan den misstänkte få hjälp med att värdera bevisningen, vilket i en del fall bör kunna leda till att han erkänner brottet när omständigheterna föranleder detta. Den psykologiska betydelsen av att den misstänkte får klart för sig att polisen och åklagaren aktivt söker underlätta ett försvararinträde skall heller inte underskattas. Den tidigare åklagarkontakten torde också i viss utsträckning medföra att utredningsarbetet kan begränsas.

Flera svåra problem återstår att lösa. Någon form av beredskap måste exempelvis organiseras för att ett "normalbehov" av försvarare skall kunna tillgodoses utom kontorstid. När omständigheterna är speciella - t.ex. då en förundersökning rörande en mycket omfattande eller svårartad brottslighet är under uppsegling - får försvararen dock emellanåt vara beredd att släppa till av sin fritid. Detta ligger i själva försvararrollen; motsvarande arbetsvillkor gäller ju f.ö. också för polisen och åklagaren.

Arbetsgruppen anser sig emellertid inte kunna gå närmare in på frågan om jouradvokater eller liknande system. Något förslag läggs således inte fram i den delen.

3.8.3 Försvararens roll under förundersökningen

Förundersökningen tjänar två syften. Därunder skall dels utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet samt om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom, dels saken beredas så att vid huvudförhandlingen bevisningen kan förebringas i ett sammanhang (23 kap. 2 § RB). I båda hänseendena har försvararen betydelsefulla uppgifter.

När försvararen förordnas redan på förundersökningsstadiet är det både av hänsyn till den misstänkte och till effektiviteten i utredningsförfarandet viktigt att han så snart som möjligt får kontakt med den misstänkte och sätter sig in i utredningen och i den misstänktes inställning till gärningspåståendet. För detta fordras det både att han själv är aktiv och att undersökningsledaren är tillmötesgående så långt det kan ske. Därutöver krävs det givetvis att författningsregleringen på området inte står hindrande i vägen.

Om den misstänkte är anhållen, blir det som regel försvararens första uppgift att ta ställning till om det finns tillräckliga skäl för att frihetsberövandet skall bestå. Det torde få anses ingå i försvararens skyldigheter att självständigt verka för att den misstänkte frigges, om han på sakliga grunder bedömer frihetsberövandet som opåkallat. Detta gäller åtminstone till dess häktning har beslutats. Om den misstänkte önskar bli försatt på fri fot, vilket naturligtvis oftast är fallet, har försvararen heller inget val.

För att försvararen skall kunna fullgöra sina uppgifter på förundersökningsstadiet måste han genom samtal med i första hand den misstänkte och undersökningsledaren (förhørsledaren) söka bilda sig en uppfattning om utredningsläget. I en del fall är detta lätt, t.ex. när den misstänkte har erkänt och erkännandet vinner stöd av övriga omständigheter. När den misstänkte förnekar brottet, ställs det större krav på försvararen. Försvararen bör exempelvis söka övervara förhören med den misstänkte och med andra nyckelpersoner, om han tror att detta kan gagna den misstänkte. Vidare bör han höra sig för om undersökningsledarens planering av förundersökningen samt snarast möjligt ange vilka ytterligare utredningsåtgärder som han anser behöver vidtas. Han bör alltså inte vänta med detta tills utredningsförfarandet är avslutat i förlitan på att kompletteringar alltid kan göras

vid något senare tillfälle.

Om den misstänkte begärs häktad, skall enligt 24 kap. 12 § andra stycket RB till rätten överlämnas protokoll eller anteckningar över vad som hittills har förekommit under förundersökningen. Detta är den första, skriftliga summeringen av utredningsläget. Summeringen görs som regel i en särskild promemoria. Den misstänkte och hans försvarare torde på de flesta håll få del av promemorian senast vid häktningsförhandlingen. I likhet med vad häktningsutredningen har föreslagit, anser arbetsgruppen att denna ordning bör gälla som norm.

Arbetsgruppen förordar således att det i 24 kap. 12 § andra stycket RB förs in en bestämmelse om att den misstänkte och hans försvarare skall erhålla var sin kopia av de handlingar som lämnas in till domstolen. Med hänsyn till att kollusionsfara kan föreligga, bör kravet på redovisningen inte ställas högre än vad som behövs för avgörandet av häktningsfrågan.

Rätten för den misstänkte och hans försvarare att enligt 23 kap. 16 § första stycket andra meningen RB ta del av vad som kommer fram inträder successivt - så snart det kan ske utan men för utredningen - och gäller allt det material som samlas in (se t.ex. processlagberedningens förslag till rättegångsbalk, SOU 1938:44 s. 194 eller NJA II 1943 s. 314, och JO 1965 s. 198). Bestämmelsen är av grundläggande betydelse för den misstänktes försvar. Rätten till aktinsikt kan ~~antingen~~ ^{begagnas} genom att den misstänkte och hans försvarare bereds tillfälle att ta del av polisens utredningsakt, genom att handlingarna i akten kopieras och lämnas ut eller genom att undersökningsledaren (förhørsledaren) muntligen får redogöra för utredningsläget, allt såvitt det kan ske utan men för utredningen. Den sistnämnda metoden är uppenbarligen många gång-

er den smidigaste. Detta gäller inte minst emedan en och samma handling kan innehålla uppgifter som ömsom bör hemlighållas ömsom kan avslöjas.

Enligt vad arbetsgruppen har erfarit förekommer det att bestämmelsen i 23 kap. 18 § första stycket andra meningen RB felaktigt tolkas på det sättet att rätten till aktinsikt uppkommer först sedan utredningen är klar. Det lär t.o.m. inträffa att omhåkningsförhandling påyrkas enbart för att den misstänkte och hans försvarare skall bli orienterade om utredningsläget. Detta är naturligtvis inte rationellt. Arbetsgruppen förordar därför att bestämmelsen förtydligas. Det bör sålunda klart framgå av ordalydelsen att den misstänkte och hans försvarare fortlöpande äger ta del av vad som har kommit fram under förundersökningen. Därutöver torde undersökningsledarna och utredningsmännen behöva viss vägledning i fråga om tillämpningen av bestämmelsen.

Samspelet mellan undersökningsledaren och försvararen har vissa givna gränser. Detta följer direkt av rollfördelningen. Undersökningsledaren skall sålunda se till att utredningen drivs effektivt bl.a. i den meningen att den misstänktes handlingssätt blir belyst så tydligt som möjligt. Försvararen å sin sida är i hög grad bunden av den misstänktes attityd och förhållande i övrigt till gärningspåståendet. Denna klyfta går inte att överbrygga, utan försvararens lojalitet mot sin klient är en nödvändig och grundläggande betingelse för uppdragets fullgörande. Detta för med sig att undersökningsledaren inte kan påräkna någon hjälp av försvararen i vidare mån än vad som ligger i den misstänktes intresse. Undersökningsledaren har inte heller rätt att förvänta sig att upplysningar av betydelse för den misstänktes försvar skall kunna undanhållas den misstänkte därför att försvararen har fått dem under förutsättning att de inte skall vidarebefordras. Han bör följaktligen inte försätta försvararen

i en sådan konfliktsituation.

Vad som har sagts nu ger vid handen att en fullständig öppenhet mellan undersökningsledaren och försvararen inte alltid är genomförbar eller ens önskvärd. Som har framhållits förut får detta emellertid inte leda till att försvararen hålls utanför helt rutinnässigt eller bara för att det är besvärligt att informera honom. Vid tolkningen av 23 kap. 18 § första stycket andra meningen RB bör det presumeras att den misstänkte och hans försvarare har rätt att omedelbart få del av allting som kommer fram. För att något skall få undanhållas dem, fordras det alltså att undersökningsledaren kan ange varför det är till "men för utredningen" att uppgiften röjs.

Vad anbelangar förundersökningens sekundära syfte, dvs. att bereda väg för en koncentrerad huvudförhandling, har försvararen också en stor men svårskött uppgift. Försvararen får givetvis inte sabotera lagföringen av den misstänkte genom att t.ex. hålla inne med sådana invändningar eller upplysningar som han tänker föra fram vid huvudförhandlingen, om han förutser att denna passivitet kommer att leda till att förhandlingen måste ställas in eller avbrytas. Detta gäller oberoende av den misstänktes inställning till hur försvararen bör agera. Det får i stället från flera utgångspunkter anses naturligt att försvararen söker bidra till att handläggningstiderna kan kortas ner på alla stadier av processen, när det kan ske utan att den misstänktes legitima intressen därigenom blir lidande. Försvararen bör således genomgående verka för att den misstänktes ståndpunkter klarläggs och förs fram så tidigt som möjligt. Försvararens uppgifter härutinnan gör sig emellertid påmind med särskild styrka i samband med att åtalsfrågan aktualiseras. Arbetsgruppen återkommer därför till saken i nästa avsnitt.

Arbetsgruppen skall i det här sammanhanget föreslå ännu en författningsändring. Enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB äger den misstänkte eller hans försvarare så snart åtal har beslutats på begäran erhålla avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Denna rättighet är ovillkorlig. För enkelhetens skull bör det dessutom föreskrivas att om offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte, skall en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen. Detta torde f.ö. redan ske på flertalet håll.

Till sist skall arbetsgruppen något beröra försvararens möjligheter att t.ex. övervara förhör under förundersökningen. Detta är i allt väsentligt en fråga om tid och pengar och inte om författningsmässiga hinder. Enligt 23 kap. 10 § andra stycket RB får sålunda försvararen vara närvarande vid förhör, om det kan ske utan men för utredningen. När det gäller förhör med den misstänkte torde det knappast förekomma att försvararen hindras från att närvara. En annan sak är att försvararen ofta betraktar sin tid som alltför dyrbar för att spillas på mer eller mindre rutinmässiga förhör. Dessutom kan det vara svårt för försvararen att lösgöra sig vid den tidpunkt då förhöret skall hållas, dvs. han riskerar att själv bli orsak till att utredningen sinkas. Arbetsgruppen önskar därför bara peka på att det enligt nuvarande ordning inte finns något formellt hinder för försvararen att i viss utsträckning låta representera sig genom exempelvis en biträdande jurist. En förutsättning är dock att undersökningsledaren går med på detta. Den misstänktes egen inställning har naturligtvis också betydelse. Det bör även anmärkas att de nuvarande ersättningsreglerna inte ger täckning för en substitution.

Från försvararhåll har det förts fram önskemål om att även en offentlig försvarare skall ges rätt att utan rättens med-

givande i varje särskilt fall sätta annan i sitt ställe, om hinder uppkommer för honom att fullgöra någon försvarsuppgift. En tanke med detta är att trimma in de biträdande juristerna så att övergången från ströuppdrag som ombud i småmål till ställningen som offentlig försvarare blir mindre tvär. Härigenom skulle intresset av bättre kontakt mellan den misstänkte och försvararen också bli tillgodosett. Vidare skulle ett tidigare försvararinträde kunna underlättas. I tankens förlängning ligger även att en biträdande jurist under sin arbetsgivares överinseende skall kunna fungera som offentlig försvarare redan innan han har blivit advokat. Frågan har prövats tidigare (se prop. 1972:4 s. 264-265). Arbetsgruppen har inte sett som sin uppgift att ta upp frågan på nytt utan noterar endast att saken alltjämt omfattas med intresse. Det torde närmast komma an på rättegångsutredningen att bedöma förutsättningarna för en reform på området.

3.8.4 Försvararens inflytande över åtalsfrågan

Försvararen kan under hela förundersökningen utöva ett icke obetydligt inflytande över åtalsfrågan. Alla försvarare begagnar sig emellertid inte av de möjligheter som finns i fråga om medverkan i förundersökningen eller påverkan av åtalsbeslutet. I stället "sparar" de sina argument etc. till huvudförhandlingen. En dylik taktik är endast sällan - om ens någonsin - till gagn för den misstänkte. Till en del torde denna hållning bero på att försvararen inte är medveten om vilka medel han förfogar över eller att han i andra fall möter motstånd där sådant inte bör finnas.

Den misstänkte föredrar så gott som undantagslöst att inte bli åtalad framför att bli åtalad men sedermera frikänd. Om det är oundvikligt att han blir åtalad, vill han att åtalet åtminstone skall begränsas i största möjliga utsträckning. Det åligger därför försvararen att från sakliga ut-

gångspunkter söka förmå åklagaren att inskränka sin talan så långt det kan ske. Samtidigt kan försvararen i vissa lägen ha anledning att söka påverka även den misstänktes inställning till gärningspåståendet.

Om försvararen visar misstro mot sin klient, är detta ägnat att rubba klientens förtroende för honom. Han bör därför inte uppmana eller söka övertala en nekande klient till att erkänna brottet. Däremot kan det finnas skäl för försvararen att hjälpa den misstänkte till en mer realistisk syn på sin situation t.ex. genom att påvisa motsägande eller på annat sätt osannolika uppgifter eller genom att korrigera missuppfattningar om rättsläget. Sådana påpekanden kan leda till att den misstänkte överger en inställning som han på goda grunder har kommit att betrakta som ohållbar. Härigenom kan kanske förundersökningen och/eller huvudförhandlingen i en del fall kortas av eller förenklas.

Försvarens möjligheter att bedöma den misstänktes belägenhet blir naturligtvis bättre allteftersom förundersökningen fortskrider och kulminerar i allmänhet vid den underrättelse som skall lämnas enligt 23 kap. 18 § första stycket tredje meningen RB. Försvarens bör självfallet inte passivt invänta detta tillfälle, om han redan dessförinnan har kunnat skaffa sig sådan insyn i utredningen att situationen från hans synpunkt är under kontroll. I samband med 23:18-"delgivningen" uppstår emellertid regelmässigt en skärningspunkt som är särskilt lämpad för en intensifierad kontakt mellan i första hand försvararen och åklagaren (undersökningsledaren), bl.a. emedan utredningsförfarandet då är över eller åtminstone har stannat av. I det följande behandlas därför endast 23:18-situationen. Som förutsättning gäller att saken är komplicerad, dvs. att åklagaren normalt har tagit över led-

ningen av förundersökningen, samt att det finns utrymme för skilda uppfattningar i något för åtalet betydelsefullt avseende.

Den s.k. slutdelgivningen görs när undersökningsledaren anser sig ha samlat in allt det material som behövs eller eljest finns tillgängligt. Avsikten är att den misstänkte och hans försvarare skall ges tillfälle att före åtalets väckande bemöta vad som har kommit fram under förundersökningen. Därvid får de också begära att ytterligare förhör skall hållas eller att någon annan utredningsåtgärd skall vidtas. Ingenting av dessa rättigheter är direkt knuten till slutdelgivningen, utan rättigheterna uppkommer successivt och i anslutning till att den misstänkte och hans försvarare får ta kännedom om resultatet av utredningen (se t.ex. JO 1965 s. 187-200). I praktiken är det emellertid slutdelgivningen som är mest betydelsefull. Denna sker som regel genom att den misstänkte och hans försvarare i särskild ordning underrättas om att hela utredningsmaterialet är åtkomligt för dem. I en del fall lämnas underrättelsen i samband med att ett "slutförhör" hålls med den misstänkte. Sedan skäligt rådrum beretts dem får åtal väckas.

Den tanke som ligger bakom slutdelgivningen är enligt arbetsgruppens mening riktig. Förundersökningen bör inte avslutas utan att den misstänkte har fått tillfälle att ta del av vad som kommit fram och att begära den komplettering som han önskar. Vad som styr den misstänkte i hans bedömningar måste därvid vara den brottsmisstanke som han har underrättats om. Det är mot den bakgrunden som han har att bedöma om utredningen är fullständig. Om misstanken avser ett enda brott av okomplicerat slag, föreligger naturligtvis inget problem. Men om misstanken avser många brott eller ett inte angivet antal brott under viss tid eller ett juridiskt mer invecklat brott som kan tänkas falla under olika lagrum,

har den misstänkte och hans försvarare svårare att ta ställning till frågan om utredningen kan anses fullständig. Svaret är kanske jakande om åklagaren avser att på grundval av den verkställda förundersökningen pröva frågan om åtal för ett visst brott men nekande om han riktar in sig på ett annat. Läget kan också vara det att den misstänkte önskar en omfattande komplettering beträffande viss del av förundersökningen samtidigt som åklagaren överväger att i denna del helt eller delvis avstå från åtal.

Det nyss anförda kan uttryckas så att det är en brist att den misstänkte när han avfordras ett besked om han önskar ytterligare utredning inte mer preciserat vet vad åklagaren avser att väcka åtal för. Olägenheterna blir större ju mer omfattande och komplicerad brottsligheten och förundersökningen är. I undantagsfall kan motsvarande problem föreligga även vid förundersökningar av mycket begränsad omfattning. Det rör sig då som regel om gärningar som är rättsligt svårbedömda.

Förundersökningen är ett förstadium till huvudförhandlingen och ersätter den förberedelse som äger rum i tvistemål. Om man ser saken på detta sätt är det inte tillfredsställande att förundersökningen avslutas med ett ställningstagande från den misstänkte i fråga om förundersökningens fullständighet utan att han har fått kännedom om vilka yrkanden åklagaren avser att framställa i målet. En förberedelse till huvudförhandling borde innefatta någon form av ställningstagande från åklagaren. Ett sådant system skulle göra det lättare för den misstänkte att vid slutdelgivningen avgöra om förundersökningen behöver kompletteras. Samtidigt skulle den misstänkte få möjlighet att precisera sina ståndpunkter i olika hänseenden. Detta skulle vara till fördel för åklagaren genom att han får ett bättre underlag för sitt beslut i åtalsfrågan och, om han väcker åtal, för rättegången.

Enligt arbetsgruppens mening bör bestämmelsen om slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB kompletteras med en bestämmelse som öppnar möjlighet till en form av mer renodlad förberedelse av huvudförhandlingen. Detta utesluter naturligtvis inte att resultatet någon gång blir att åklagaren avstår från åtal. Den nya bestämmelsen bör främst innefatta en möjlighet för den misstänkte och hans försvarare att få till stånd ett sammanträde med åklagaren. Åklagaren bör emellertid också själv ha möjlighet att begära ett sammanträde med den misstänkte och hans försvarare. För att sammanträdet skall bli meningsfullt krävs det att båda parter är väl insatta i vad som har kommit fram under förundersökningen. Den misstänkte - eller åtminstone hans försvarare - bör alltså i princip ha tagit del av förundersökningen. Åklagaren bör vara beredd att ange i varje fall huvudinnehållet i sin gärningsbeskrivning och i stort även vilken bevisning som han avser att åberopa. Om han kan lägga fram en preliminär stämningsansökan är detta naturligtvis mycket bra men det är inte helt nödvändigt att ställa kraven så högt.

Det är viktigt att ett sammanträde av detta slag inte urartar till en form av rättegång utanför domstolen. Om sammanträdet skall fylla sitt syfte, bör emellertid den misstänkte klargöra sin inställning till åklagarens påståenden och även ange vilken bevisning han önskar åberopa. Ett viktigt ämne bör också vara den misstänktes inställning till eventuella skadeståndsanspråk. Åklagaren kan på så sätt få möjlighet att vidta åtgärder som kan leda till att sådana anspråk i ökad utsträckning kan avgöras i samband med brottmålet.

Ett sammanträde av det slag som nu har skisserats kan - som redan antytts - leda till att åklagaren helt eller delvis avstår från åtal. Det kan också leda till att han väcker åtal för ett annat brott än han tidigare tänkt sig; eventuellt väcker han åtal för det brott som den misstänkte erkän-

ner. Sammanträdet kan på så sätt ge till resultat att en fortsatt förundersökning kan underlätas. Men även om åklagaren helt vidhåller sin inställning, t.ex. sådan den har uttryckts vid underrättelsen om brottsmisstanken, bör sammanträdet kunna innebära fördelar. Båda parter får en klarare uppfattning om motpartens inställning och kan på ett effektivare sätt förbereda sig för den kommande huvudförhandlingen. Parterna kan t.o.m. låta sammanträdet gälla när och hur huvudförhandlingen bör utspelas. En överläggning härom kan naturligtvis inte binda rätten. Däremot bör den kunna underlätta för rätten att i samråd med parterna definitivt bestämma tid m.m. för huvudförhandlingen.

Den tänkta ordningen kräver en viss författningsreglering. En möjlig lösning är att i 23 kap. 18 § införa ett nytt tredje stycke som medger att ett sammanträde mellan åklagaren, den misstänkte och hans försvarare hålls innan åtal beslutas. I och för sig torde det redan nu vara möjligt att hålla sådana sammanträden - något som också förekommer - men en uttrycklig regel kan förutsättas ha den effekten att sammanträden i ökad utsträckning hålls i fall där detta verkligen behövs. Som framhållits förut behövs inga sammanträden av det här skisserade slaget i andra fall än då förundersökningen är omfattande eller gäller brott av svårbedömd beskaffenhet. Detta torde emellertid inte behöva utsägas i lagtexten.

En särskild fråga är om det skall föreligga en rätt för någon av parterna att få till stånd ett sammanträde. Enligt arbetsgruppens mening bör initiativet till sammanträdet kunna komma från åklagaren eller den misstänkte - som regel genom försvararen - men det är ganska klart att sammanträdet inte kan fylla någon funktion om inte båda parterna vill medverka. Det bör därför inte hållas något sammanträde med mindre båda parterna är överens härom. Här ligger en viss

garanti mot missbruk. Samtidigt finns det skäl att räkna med att om den ena parten har grundad anledning att begära ett sammanträde kommer motparten att medverka till att ett sammanträde kommer till stånd.

Arbetsgruppen förordar sålunda på anförda grunder att det i 23 kap. 18 § RB förs in en uttrycklig bestämmelse om sammanträde. Bestämmelsen bör innebära att åklagaren - innan åtal beslutas - på begäran av den misstänkte eller självmant får hålla särskilt sammanträde med den misstänkte, om sammanträdet skulle äga betydelse för åtalsbeslutet eller eljest för sakens fortsatta handläggning, däri inbegripet huvudförhandlingen. Om den misstänkte har försvarare, skall denne naturligtvis beredas tillfälle att delta i sammanträdet. Även målsäganden bör kunna delta, om det kan ske utan olägenhet och hans närvaro kan antas ha betydelse t.ex. vad angår hans skadeståndstalan. Det ligger i sakens natur att ett sammanträde normalt aktualiseras i samband med slutdelgivningen. Att detta avses bli den förhärskande ordningen framgår av bestämmelsens placering sist i paragrafen.

Den misstänktes sista utväg att påverka åtalet är att begära överprövning av åtalsbeslutet, en möjlighet som f.ö. tillkommer envar. I praktiken är detta emellertid oftast en verkningslös åtgärd. Följderna i fråga om offentlighet och sekretess är exempelvis knutna till åtalets väckande (se nästa avsnitt), och detta sker i praktiken i direkt anslutning till åtalsbeslutet. Vidare kommer överprövningen ofta att inriktas på samma omständigheter som rätten har att ta ställning till. Därtill kommer att en begäran om överprövning inte utgör något hinder för huvudförhandling. En annan sak är att det emellanåt ändå kan vara lämpligt att avvakta utgången av överprövningen innan målet tas upp.

Arbetsgruppen vill emellertid framhålla att en begäran om

överprövning är en extrem åtgärd som bara undantagsvis bör komma till användning när åtal har väckts. Någon utvidgad tillämpning av institutet kan således inte komma i fråga.

3.9 Sammanställning av förslag

Arbetsgruppen föreslår i fråga om ledningen av förundersökningarna och samspelet i övrigt mellan polisen, åklagaren och försvararen

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren gemensamt utarbetar en promemoria till vägledning för undersökningsledarna och till klargörande bl.a. av deras ansvar för utredningsarbetet i olika hänseenden (avsnitt 3.1 - - 8)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren i nyssnämnda ordning eller på annat sätt inskräper vikten av att undersökningsledarna deltar mer aktivt i utredningsarbetet (avsnitt 3.1 och 3.5.3)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren gemensamt ser över de anvisningar som gäller för uppdelningen av förundersökningarna mellan polisen och åklagaren (avsnitt 3.2, 3.5.1, 3.5.2.3 och 3.5.3).

- att riksåklagaren genom anvisningar eller på annat sätt verkar för att särskilt distriktsåklagarna ställer upp med bl.a. rådgivning när polisen är undersökningsledare samt att länspolischeferna och länsåklagarna följer upp hur samarbetet utvecklar sig (avsnitt 3.4, 3.5.1 samt 3.5.2.1 och 5)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren gemensamt - i den förut föreslagna promemorian eller annorledes - utvecklar innebörden av bestämmelsen i 23 kap. 3 § andra stycket RB (avsnitt 3.5.2.2 och 5)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren fäster de lokala myndigheternas uppmärksamhet på de möjligheter som finns att bredda beredskapsåklagarens funktion (avsnitt 3.5.2.3)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren tillsammans söker finna en eller flera modeller för underrättelse till utredningsmannen om resultatet av hans arbete samt att riksåklagaren vidtar de åtgärder som behövs för att tanken skall bli verklighet (avsnitt 3.5.3)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren gemensamt ser till att de enskilda anspråken utreds bättre samt att riksåklagaren genom anvisningar eller på annat sätt klargör för åklagarna hur de bör handla i olika situationer (avsnitt 3.6)

- att rikspolisstyrelsen i samråd med riksåklagaren verkar för att polissekreterarna/intendenterna ges ett eget ansvarsområde i utredningsförfarandet (avsnitt 3.7)

- att regeringen vid lägligt tillfälle tar initiativ till de författningsändringar som arbetsgruppen har föreslagit i syfte att bl.a. skynda på försvararinträdet (avsnitt 3.8 samt bil. 12, 13 och 14)

- att chefen för justitiedepartementet låter utarbета en broschyr som kan begagnas för att orientera den misstänkte om hans rätt att anlita biträde av försvarare, m.m. (avsnitt 3.8.2)

- att rikspolisstyrelsen fäster i första hand förhållningssättet till den misstänkte om misstanken och rätten att anlita biträde av försvarare, m.m. (avsnitt 3.8.2)

- att riksåklagaren utarbetar ett formulär som åklagaren kan använda när han gör anmälan enligt de föreslagna 23 kap. 5 § RB och 12 b § förundersökningskungörelsen (avsnitt 3.8.2)

- att riksåklagaren i ett cirkulär eller på annat sätt gör motiven för den föreslagna lagstiftningen åtkomliga för åklagarna (avsnitt 3.8.2)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren genom anvisningar eller på annat sätt tillsammans söker klargöra för undersökningsledarna hur bestämmelsen i 23 kap. 18 § andra meningen RB om aktinsikt skall tolkas samt understryker vikten av att den misstänkte och försvararen så långt som möjligt hålls informerade om utredningens gång (avsnitt 3.8.3 och 4)

- att riksåklagaren, vare sig en författningsändring kommer till stånd eller ej, drar upp riktlinjer för ett bättre tillvaratande i vissa fall av 23:18 - situationen (avsnitt 3.8.4).

4 ÖVRIGA FRÅGOR

4.1 Åtalets väckande

Åtalet väcks som regel genom att åklagaren hos rätten ansöker om stämning av den misstänkte. Stämningsansökningen skall åtföljas av minst ett exemplar av förundersökningsprotokollet samt de övriga handlingar eller föremål som åklagaren ämnar åberopa som bevis. Rättens åtgärder med avseende på hanteringen av i första hand förundersökningsprotokollet varierar dock i hög grad. Vissa ordförande studerar sålunda noga förundersökningsprotokollet i syfte att förbereda sig för huvudförhandlingen medan andra återigen anser att detta strider mot domarrollen eller mot någon princip för förhandlingsordningen.

Arbetsgruppen har diskuterat lämpligheten av att förundersökningsprotokollet rutinemässigt ges in till rätten. Flera starka argument kan enligt arbetsgruppens mening anföras för att protokollet inte bör vara tillgängligt för rätten i vidare mån än vad som föranleds av att det blir processmaterial. Den misstänkte kan t.ex. lätt få ett intryck av att rätten inte går till verket helt förutsättningslöst. Detta intryck kan förstärkas om protokollet innehåller anteckningar rörande brottsmisstankar som inte omfattas av åtalet eller utsagor av vittnen som inte skall - eller får - höras som bevisning i målet.

Om förundersökningsprotokollet i princip skall undanhållas rätten, får detta en rad praktiska konsekvenser på olika stadier av brottmålsprocessen. Som exempel kan nämnas att stämningsansökningen på flera punkter torde få göras mer utförlig än vad som är fallet f.n. Vidare får åklagaren ett ökat ansvar i fråga om objektivitet, eftersom rättens kontrollmöjligheter i detta hänseende minskar. Åklagarens ansvar blir naturligtvis särskilt stort när den tilltalade

inte biträds av försvarare. Frågan om hur personutredningen skall inhämtas och förebringas aktualiseras också. Vidare måste åtskilliga författningsändringar vidtas.

Arbetsgruppen har inte tagit ställning till hur förundersökningsprotokollet i nu berört hänseende bör hanteras. Detta beror bl.a. på att saken i första hand rör rättegången och inte förundersökningen. Arbetsgruppen skall dock ta upp ett par frågor som angår själva utformningen av förundersökningsprotokollet i vad utformningen rör den misstänktes eller annan persons integritet. Dessa frågor har sannolikt samma betydelse vare sig förundersökningsprotokollet enligt en framtida ordning skall ges in till rätten eller ej. I det följande lämnas först en kortfattad och begränsad redogörelse för bl.a. sekretessregleringens verkan i olika hänseenden. Den lagstiftning som nu förbereds i ämnet kommer inte att medföra någon avgörande skillnad härvidlag.

Ett förundersökningsprotokoll blir allmän handling när protokollet har fått sin slutliga form. Detta inträffar senast när förundersökningen avslutas, dvs. då förundersökningen läggs ner eller beslut i åtalsfrågan fattas. Dessförinnan har undersökningsledaren ingen skyldighet att vare sig till part eller annan person lämna ut förundersökningsprotokollet eller de förhållningsprotokoll etc. som fortlöpande sätts upp för att ingå i huvudprotokollet (den i avsnitt 3.8.3 föreslagna ändringen i 24 kap. 12 § RB kan i viss mån komma att rubba denna princip).

Det förhållandet att undersökningsledaren inte har någon skyldighet att lämna ut protokollet innan det har färdigställts utgör emellertid i sig inget hinder mot att ändå lämna ut protokollet, t.ex. för läsning på stället. Tvärtom kan detta många gånger vara att föredra framför andra metoder när

det gäller att ge den misstänkte aktinsikt enligt 23 kap. 18 § RB. I sammanhanget bör också framhållas att sådana handlingar som under förundersökningen infordras från andra myndigheter är allmänna handlingar redan när de kommer in till polisen. Som exempel kan nämnas bevis rörande blodanalys.

När förundersökningsprotokollet har blivit allmän handling aktualiseras frågan i vad mån hinder möter mot utlämnande av handlingen med hänsyn till sekretessreglerna. Denna fråga måste besvaras med utgångspunkt bl.a. från resultatet av åtalsprövningen.

Om åtal inte väcks, får förundersökningsprotokollet enligt bestämmelserna i 10 § sekretesslagen i princip inte lämnas ut till utomstående. Detta följer av att utlämnande i dessa fall regelmässigt kan befaras vara till men för enskild person, t.ex. den misstänkte. Den som är part i ärendet, dvs. den misstänkte och den som enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket RB är målsägande, har emellertid en långtgående rätt att ta del av protokollet. Enligt 39 § sekretesslagen får sålunda protokollet undanhållas part bara när det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att innehållet inte uppenbaras. Om protokollet lämnas ut, skall erforderliga förbehåll göras angående sättet att handha handlingen och begagna dess innehåll. I sammanhanget bör framhållas att part i allmänhet inte behöver undanhållas mer än någon enstaka uppgift, t.ex. anmälares namn när det kan befaras att den misstänkte kommer att allvarligt trakassera anmälares.

Så snart åtal har beslutats uppkommer enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB en ovillkorlig rätt för den misstänkte eller hans försvarare att på begäran få ut förundersökningsprotokollet. Denna bestämmelse tar alltså över bestämmelsen

i 39 § sekretesslagen. Härav följer bl.a. att det till förundersökningsprotokollet inte bör fogas någon handling som den misstänkte och/eller försvararen bör undanhållas också i fortsättningen. Vad angår målsägandens eller annan persons rätt att ta del av protokollet saknar åtalsbeslutet däremot självständig betydelse.

Sedan åtal har väckts är 10 § sekretesslagen inte tillämplig på förundersökningsprotokollet till de delar som omfattas av åtalet. Protokollet blir alltså i princip offentligt i dessa delar. I fråga om delar av protokollet som inte omfattas av åtalet gäller emellertid 10 § sekretesslagen alltså och då också hos domstolen. I vad protokollet rör handlingar som inte har åtalats eller andra misstänkta än den tilltalade skall alltså protokollet enligt 10 § sekretesslagen i princip hållas hemligt även efter åtalet.

Vad som återgivits nu är endast en huvudregel. Ett annars offentligt material i ett förundersökningsprotokoll kan sålunda hållas hemligt i avbidan på huvudförhandlingen, om det förutses att materialet då kommer att avhandlas inom stängda dörrar. Ett förundersökningsprotokoll rörande exempelvis ett sedlighetsbrott kan efter åtalet visserligen inte hemlighållas enligt 10 § sekretesslagen, men domstolen kan med stöd av 36 § sekretesslagen vägra att lämna ut protokollet, om materialet enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § RB förväntas bli avhandlat inom stängda dörrar. Om förhandlingen sedan hålls inom stängda dörrar, består sekretessen tills domstolen skiljer sig från målet. För att sekretessen skall bestå även därefter, fordras det att rätten förordnar därom i domen eller beslutet.

Den nyss nämnda sekretessen gäller enligt nuvarande ordning endast hos domstolen. Följden härav är att ett förundersökningsprotokoll som får hemlighållas hos domstolen trots

detta är offentligt hos polisen och åklagaren. Den nya lagstiftningen om sekretess kommer i allt väsentligt att täppa till denna lucka, bl.a. i mål om ansvar för sedlighetsbrott (se 9 kap. 16-18 §§ i förslaget till sekretesslag).

Det bör för tydlighetens skull påpekas att vad som har sagts i det föregående har avseende på själva handlingen. Det ligger emellertid i sakens natur att det oftast inte är handlingen utan dess innehåll som har intresse från sekretesssynpunkt. Om de uppgifter som eljest skulle ha föranlett handlingens hemlighållande lätt kan skiljas av, är den som innehar handlingen skyldig att lämna ut denna i övriga delar eller att göra den tillgänglig på annat sätt, t.ex. i form av avskrift (jfr 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen). Vidare bör det framhållas att part alltid har rätt att få reda på alla omständigheter som åklagaren eller domstolen grundar sitt avgörande på. Denna princip gäller oberoende av om parten har rätt att få till sig utlämnad den handling varav omständigheterna framgår.

Handläggningen av frågor som rör offentlighet och sekretess är många gånger en svår uppgift. Detta gäller med avseende både på regleringens innebörd och räckvidd och på de praktiska konsekvenserna vad beträffar hanteringen av exempelvis ett förundersökningsprotokoll. I sistnämnda hänseende bör det emellertid enligt arbetsgruppens mening vara möjligt att i viss utsträckning underlätta handläggningen. Detta förutsätter dock att förhören under förundersökningen planeras och disponeras med större hänsyn tagen till sekretessproblemen. Dessutom kan det insamlade materialet behöva på lämpligt sätt redigeras innan förundersökningsprotokollet färdigställs (eller åtalet väcks).

När utredningen omfattar flera brottsmisstankar bör således

undersökningsledaren (förhørsledaren) redan från början söka göra klart för sig i vad mån misstankarna från utrednings-synpunkt kan behandlas var för sig. Om det är fråga om olika brottstillfällen, får det exempelvis som regel anses möjligt att föra skilda förhørsprotokoll för varje brottstillfälle. I varje fall är det uppenbart att protokollet enkelt kan disponeras så att olika brottstillfällen tydligt hålls isär. På liknande sätt kan man gå till väga när gärningstyperna är väsensskilda trots att det är fråga om ett mer eller mindre enhetligt brottstillfälle, t.ex. tillgrepp av fortskaffningsmedel i samband med otukt med barn. Motsvarande överväganden får göras också när misstankar har riktats mot flera personer.

Ju klarare åtskillnad som under utredningens gång kan göras mellan olika gärningar eller misstänkta gärningsmän, desto lättare blir det naturligtvis att i efterhand hantera materialet från sekretesssynpunkt. När en fullständig åtskillnad är genomförbar, kan sålunda åklagaren vid åtalets väckande till domstolen lämna över ett förundersökningsprotokoll som innehåller allt det utredningsmaterial som har relevans för det väckta åtalet men ingenting därutöver. Detta innebär att det överlämnade protokollet i sin helhet blir offentligt, såvida inte omständigheterna i det särskilda fallet medför att någon sekretessregel ändå slår till.

Arbetsgruppen är givetvis införstådd med att det i praktiken inte alltid går att planera en förundersökning med utgångspunkt från sekretessregleringen. Samtidigt torde det många gånger vara möjligt att undvika komplikationer redan genom att problematiken uppmärksammas. Detta förutsätter emellertid att undersökningsledarna och förhørsledarna i särskild ordning instrueras om hur sekretessregleringen verkar i skilda hänseenden.

4.2 Prioriteringsfrågor

Att prioritera innebär att ge företrädesrätt, dvs. att rangordna efter angelägenhetsgrad. Detta kan ske på olika nivåer och från skilda utgångspunkter. Statsmakternas anslag till polis- och åklagarväsendena är exempelvis en form av prioritering, eftersom medlen uppenbarligen skulle ha kunnat användas för annan offentlig verksamhet. Detsamma gäller om den avvägning som för polisens del måste göras mellan åtskilliga verksamhetsgrenar t.ex. trafikövervakningen, den brottsförebyggande verksamheten i övrigt och utredningsverksamheten. Fördelningen av polismanstjänsterna mellan polisdistrikten, mellan ordnings- och kriminalavdelningarna i varje distrikt, mellan kriminalavdelningens utredningsrotlar och spaningsroteln samt mellan utredningsrotlarna inbördes är också exempel på prioriteringar som är inbyggda i själva organisationen.

Det är en grundläggande princip att alla misstankar om brott skall utredas utan onödigt dröjsmål. Denna princip kan genombrytas dels av vissa allmänna grundsätser som t.ex. när den misstänkte har avlidit eller då påföljd inte får ådömas på grund av preskription, dels av vissa särskilda grundsätser som t.ex. när förutsättningarna för rapporteftergift är uppfyllda eller när särskild åtalsprövning är föreskriven. Dessutom finns vissa marginella möjligheter att underlåta utredning, främst när någon har gjort sig skyldig till seriebrottslighet. I alla övriga fall föreligger däremot förundersökningsplikt enligt 23 kap. 1 § RB.

Det är emellertid tydligt att polisen inte har resurser att omedelbart och med samma noggrannhet utreda alla brott som den får kännedom om. Polisen kommer heller aldrig att få så stora utredningsresurser. Detta betyder att prioriteringar är - och kommer att förbli - nödvändiga även i det löpande utrednings- och spaningsarbetet.

Den löpande prioriteringen innebär att vissa ärenden ges företräde i förhållande till andra ärenden som skall handläggas inom samma organisatoriska enhet, t.ex. vålds- eller spaningsroteln. Den enklaste och mest naturliga grunden för en löpande prioritering är att ta hand om ärendena i den ordning som de har kommit in till myndigheten. Denna prioriteringsgrund är emellertid tillräcklig bara så länge ärendena i alla övriga hänseenden är ungefärligen lika angelägna. Förundersökningarnas karaktär och angelägenhetsgrad är dock mycket skiftande. Det är därför nödvändigt att prioritera förundersökningarna också på andra grunder än deras ålder.

Det finns många faktorer som kan inverka på bedömningen av en förundersöknings angelägenhetsgrad. Dessa faktorer kan schematiskt knytas till målsäganden, gärningsmannen, brottet eller utredningssituationen. Målsäganden kan t.ex. för sin utkomst vara i stort behov av ett försäkringsbelopp som hålls inne tills polisutredningen är klar. I praktiken torde dock målsägandens intressen bara undantagsvis kunna beaktas. Gärningsmannen kan vara känd eller okänd vid anmälningstillfället. Om han är känd, kan han t.ex. ha pågående mål eller undergå frihetsstraff för annat brott. Om han är okänd, kan det krävas större eller mindre spaningsinsatser för att det skall ges en möjlighet att identifiera och lokalisera honom. Brotts svårhetsgrad kan variera med avseende på såväl straffskalan som det relativa eller absoluta straffvärdet. Ett spaningsmord måste t.ex. både tids- och resursmässigt ges företräde framför ett ofredande med okänd gärningsman. Ett allvarligt och överhängande hot måste också tas om hand med särskild skyndsamhet. Slutligen kan utredningssituationen präglas av olika omständigheter som t.ex. att brottet har väckt stort uppseende eller att preskriptionsfara föreligger eller att ett nyckelvittne avser att lämna riket inom kort.

De nu nämnda faktorerna måste i allt väsentligt vägas från fall till fall. Vissa faktorer har dock lagstiftaren ansett bör ge ovillkorligt utslag, när en prioritering måste göras. Som exempel kan anföras att brottsmisstankar som har föranlett frihetsberövande eller som är riktade mot ungdomar eller krigsmän alltid skall utredas skyndsamt. Ett krav på särskild skyndsamhet är ju i realiteten detsamma som ett prioriteringskrav. Motsvarande gäller när tidsfrister finns angivna, t.ex. vid beslag. Härutöver har statsmakterna i föraktiga ordalag uttalat sig om hur brottsbekämpningen i stort bör riktas in. Dessa uttalanden rör emellertid huvudsakligen en enda prioriteringsfaktor, nämligen vilka typer av brott som allmänt sett förtjänar särskild uppmärksamhet. I övrigt har statsmakterna tagit sikte på den organisatoriska prioriteringen t.ex. genom att inrätta särskilda narkotikarotlar i vissa distrikt.

Det förhållandet att så många variabler övar växlande inflytande på en förundersöknings angelägenhetsgrad gör att den löpande prioriteringen kan vara mycket svårbedömd. Allra svårast är det förmodligen att göra prioriteringar inom spaningsverksamheten. Detta hänger samman med att resursåtgången för att avslöja en från början okänd gärningsman är mycket svårbedömd och varierande.

Prioriteringsfrågorna har från såväl lokalt som centralt håll kommit att tillmätas en ökande betydelse. Som utgångspunkt för det växande intresset kan anges brottskommissionens betänkande (Ds Ju 1973:5) Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen (s. 18-30 och s. 240). Under senare tid har prioriteringsfrågorna tagits upp exempelvis av regeringen i budgetpropositionerna (1976/77:100, bil. 5 s. 31-32, 1977/78:100, bil. 5 s. 75-76 och

1978/79:100, bil. 5 s. 43-45), av åtalsrättskommittén i betänkandet (SOU 1976:47) Färre brottmål (s. 290-295 och 355-358, där det läggs fram förslag om förundersökningsbegränsning i resursbesparande syfte), av 1975 års polisutredning i betänkandet (SOU 1979:6) Polisen (bl.a. s. 75-76, 108-110 och 169-176), av rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot organiserad brottslighet i promemorian Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag (s. 153-177), av rikspolisstyrelsens arbetsgrupp för höjning av upplklaringsprocessen i en särskild rapport (s. 10-14), av riksåklagarens arbetsgrupp för bekämpande av den kvalificerade ekonomiska brottsligheten i promemorian Åklagarverksamheten och den ekonomiska brottsligheten (s. 32-35) samt av justitiekanslern i ett uttalande (1403-78-21) med anledning av vissa klagomål.

Vad som har sagts i det föregående har i första hand avseende på polisen. Den organisatoriska och den löpande prioriteringen hos polisen har emellertid en avgörande inverkan också på åklagarens verksamhet. Åklagaren har ju inga egna utredningsresurser att tala om. Däremot har åklagaren i egenkap av undersökningsledare ett direkt ansvar för att förundersökningarna drivas med tillbörlig skyndsamhet. Som undersökningsledare kan åklagaren dessutom i väsentlig mån påverka prioriteringsläget hos polisen genom att t.ex. avbryta inledda förundersökningar eller ta upp initiativärenden. Det är därför naturligt att åklagaren får delta i sådana lokala överläggningar som avses styra fördelningen av utredningsresurserna.

Enligt arbetsgruppens mening är det i hög grad önskvärt att prioriteringsfrågorna analyseras mer ingående och metodiskt än vad som hittills har skett. Det borde vara möjligt att på grundval av en sådan analys ange vissa riktlinjer för särskilt den löpande prioriteringen. Detta innebär inte att

arbetsgruppen förespråkar en centralisering av prioriteringarna. På samma gång är det uppenbart att många prioriteringsgrunder måste tillämpas överlag. Polisens s.k. bordläggning av ärenden med okänd gärningsman borde också kunna regleras i viss utsträckning. Eventuellt skulle ett system med poängbedömning av de enskilda förundersökningarna kunna konstrueras.

4.3 Initiativärenden

Initiativärenden har tidigare berörts i avsnitt 3.7.2 och 3. Det finns emellertid anledning att ta upp dessa ärenden från ytterligare en aspekt.

Anhängiggörandet av ett initiativärende torde i flertalet fall aktualiseras genom polisens allmänna brottsspaning. Det händer dock att påståenden eller antydningar om brottsliga förfaranden når mer eller mindre allmän spridning innan polisen eller åklagaren har hunnit vidta någon åtgärd. Detta inträffar exempelvis regelmässigt när uppgifterna för första gången dyker upp i ett massmedium. Ibland kan den som lämnar eller vidarebefordrar uppgifterna vara omedveten om att de inefattar påståenden om brott eller åtminstone ha ett annat syfte än att påtala en lagöverträdelse. I andra fall kan avsikten i stället vara att sätta press på de brottsutredande myndigheterna, etc.

Det är av den största betydelse för förtroendet för polis- och åklagarmyndigheterna att de själva utan dröjsmål tar initiativ till att pröva sådana uppgifter om brott som nu avses. Så snart uppgifterna är någorlunda distinkta, bör de behandlas på samma sätt som när en formlig anmälan har gjorts. För att detta skall bli verklighet, är det nödvändigt att klart fördela ansvaret för initiativärenden mellan och inom myndigheterna.

Arbetsgruppen har inte för avsikt att utarbeta någon detaljerad skiss till hur initiativärendena bör tas om hand. Det får i stället komma an på rikspolisstyrelsen och riksåklagaren att tillsammans göra detta. Några speciella svårigheter att exempelvis dra gränser mellan polisens och åklagarens ansvarsområden föreligger knappast. Viktigare än gränsdragningen är emellertid att någon viss person hos polisen och åklagaren kan hållas ansvarig för att initiativfrågorna ägnas tillräcklig uppmärksamhet. Denne skulle kunna fungera som kontakt- och samordningsman inom myndigheten och som föredragande inför polischefen resp. chefsåklagaren (eller högre åklagare). På så sätt skulle det bli möjligt att dra nytta av personalens samlade erfarenheter utan att överblick- en behöver gå förlorad.

4.4 Polisens och åklagarens kontakter utåt

Förutom polisen och åklagaren är ett stort antal andra myndigheter och organisationer mer eller mindre fast engagerade i den brottsbeivrande verksamheten. Samtidigt intresserar sig också den enskilde medborgaren för denna verksamhet i en utsträckning som torde sakna motstycke bland andra former av myndighetsutövning. Det finns alltså många "goda krafter" som kan sättas in i brottsbekämpningen. Dessa krafter behöver emellertid samordnas bättre.

En grupp med företrädare för rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken inledde 1978 en översyn av samverkansproblemen. Resultatet av översynen har nyligen redovisats i promemorian (C-429-5162/76) Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten. I promemorian läggs bl.a. fram förslag till samverkansmodeller på central och regional nivå. Modellerna är utvecklade med tanke på de myndigheter som är företrädare i gruppen. Modellerna kan i princip tillämpas även på lokal nivå. För en närmare redogörelse hänvisas till den nyssnämnda promemorian.

Enligt arbetsgruppens mening finns det anledning för polisen och åklagaren att söka nya former för samverkan med myndigheter och organisationer även på andra fält än den ekonomiska och den organiserade brottsligheten. Detta gäller kanske framför allt på regional och lokal nivå. Också de enskilda medborgarna bör på något sätt kunna stimuleras till ett mer aktivt deltagande i brottsbekämpningen utan att andra intressen äventyras. Man får sålunda inte underskatta betydelsen av att flertalet medborgare upplever brottsbekämpningen som en angelägen uppgift för hela samhället.

Som nyss antydde är det främst de regionala och lokala polis- och åklagarmyndigheterna som bör se till att de yttre kontakterna utvecklas. Arbetsgruppen rekommenderar emellertid att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren tillsammans gör en inventering av de samarbetsformer som tillämpas samt i övrigt uppmantrar till att nya samarbetsformer utvecklas och prövas.

4.5 Sammanställning av förslag

Arbetsgruppen föreslår

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren tillsammans utarbetar en vägledning för undersökningsledarna och förhållsledarna i sekretessfrågor samt uppmärksammar dem på möjligheten att redigera förundersökningsprotokollen från denna utgångspunkt (avsnitt 4.1)
- att rikspolisstyrelsen i samråd med riksåklagaren gör en ingående analys av prioriteringsfrågorna i syfte att underlätta för de lokala myndigheterna att handlägga dessa frågor (avsnitt 4.2)
- att rikspolisstyrelsen söker samordna principerna för den s.k. bordläggningen av förundersökningarna (avsnitt 4.2)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren delar upp ansvaret mellan polisen och åklagaren för s.k. initiativärenden samt ser till att de regionala och lokala myndigheterna ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt dessa frågor (avsnitt 4.3)

- att rikspolisstyrelsen och riksåklagaren tillsammans gör en inventering av polisens och åklagarens former för samarbete bl.a. med andra myndigheter och organisationer samt uppmuntrar till att nya samarbetsformer utvecklas och prövas (avsnitt 4.4).

Utredningsarbetet vid ordningsavdelning (motsvarande)

Gäller fr o m 1.5.1970

RPS ANVISNINGAR

Inledning

Av rikspolisstyrelsens anvisningar [till 30—34 §§ polisinstruktionen] framgår att utredningsarbetet inom ett polisdistrikt i princip ankommer på utredningsavdelning men att viss utredningstjänst även skall fullgöras vid ordningsavdelning (övervakningssektion, trafiksektion/grupp, arbetsgrupp och polispostering).

Utöver de anvisningar som meddelats beträffande anmälnings- och personbladsrutinen samt beträffande handläggning av brottmål utan förundersökning, ordningsbot och parkeringsbot meddelar rikspolisstyrelsen följande anvisningar beträffande utredningsarbetet vid ordningsavdelning.

1. Allmänt

1.1. Vid bestämmande av vilka utredningsuppgifter som skall äläggas olika enheter vid ordningsavdelning måste främst beaktas att de primära arbetsuppgifterna vid avdelningen inte åsidosätts.

1.2. Utredningsarbetet kan underlättas, minskas eller i bästa fall elimineras om förstahandsåtgärderna vidtas med omsorg och eftertanke. Det grundmaterial som överlämnas för fortsatt utredning skall vara korrekt även i detaljerna samt fullständigt eller kompletterat i de avseenden som är möjliga med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Vittnen och andra personer bör om möjligt höras på platsen, kompletterande upplysningar inhämtas under tid anslagen för stationstjänst etc. I vissa fall kan det vara lämpligt att hålla även något mer omfattande förhör på platsen eller att anmoda en person att medfölja eller, om förutsättningar härför finns, medta en person till förhör på polistationen.

I samband med anmälningsupptagning o dyl bör förstahandsutredning verkställas i så stor omfattning som möjligt. Härigenom kan i många fall målets handläggning underlättas genom att målsägande, vittnen etc

inte behöver kallas till förnyat förhör. Dessutom erhålls — särskilt i fråga om trafikolycksutredningar — bättre underlag för bedömning av huruvida fortsatt utredning skall ske eller målet kan avskrivas med ledning av primärutredningen.

Person som omhändertagits eller gripits för brott, såsom rattfylleri, ringa misshandel, överkan, förargelseväckande beteende, fylleri enbart eller i förening med annat enklare brott skall höras så fullständigt som förhållandena medger. Särskilt bör beaktas att bevis säkras, brottsanmälan upptas när så erfordras och att fullständig identifiering verkställs. Vid hård arbetsbelastning kan beredskapstjänstgörande utredningsman kallas till polisstationen för att överta förhör, anmälningsupptagning och liknande arbetsuppgifter. Det ankommer på arbetsledningen, närmast avdelnings-, arbetsgrupps- och sektionsföreståndare samt vakthavande befäl att tillse att underställd personal inte — med hänvisning till att utredningsarbetet ankommer på annan arbetsenhet — underlåter att vidta åtgärder till underlättande av utredningsarbetet.

1.3. Tillgång till erforderliga kontorstekniska hjälpmedel bör beaktas. Onödiga omskrivningar, registrerings- och liknande åtgärder får inte förekomma. Avrapportering, förhör o dyl bör från början ske på anvisad blankett. Möjligheten att på ett tidigt stadium — i vissa fall utan ytterligare åtgärd — avskriva ärende eller lägga ned förundersökning bör uppmärksammas.

2. Utredningsarbetet vid ordningsavdelning i centralort

2.1. Det åvilar övervakningssektion att utföra det utredningsarbete som sammanhänger med vidtagande av förstahandsåtgärder vid brott eller annan händelse, såvida inte utredningsarbetet är av större omfattning. Ansvaret för utredningsarbetet ankommer närmast på vakthavande befäl, som antingen själv eller genom underställd personal har att utföra arbetet. Tid som är anslagen för vakt- eller annan stationstjänst bör utnyttjas för sådana utredningsuppgifter, vilka utan olägenhet kan avbrytas om så erfordras.

2.2. I vilken utsträckning vakthavande befäl bör åläggas ansvaret för utredningar är ytterst en fråga om storleken av övervakningsbehovet i distriktet. Vakthavande måste ges möjlighet att på ett fullt tillfredsställande sätt fullgöra sin huvuduppgift, dvs den yttre och inre ledningen av övervakningstjänsten. Hänsyn måste även tas till sådana

göromål som tex i residentsstad sammanhänger med att övervakningssektionen är sambandscentral i länet och till att vakthavande befäl kan ha ålagts andra särskilda arbetsuppgifter inom ordningsavdelningen.

2.3. I den mån utredningsarbete bedöms kunna uppdras åt vakthavande befäl eller annan polisman vid ordningsavdelning bör uppdraget avse utredningar angående mentalsjuka, brott mot vägtrafikförordningen, ringa misshandel, olaga hot, ofredande, överkan, vissa bedrägliga beteenden, våldsamt motstånd, missfirmelse mot polis och liknande ärenden. Vakthavande med utpräglad skifttjänstgöring bör inte åläggas utredning, vari personer måste kallas till förhör.

2.4. På trafiksektion/grupp ankommer att på motsvarande sätt som vid övervakningssektion utföra det utredningsarbete som består i förstahandsåtgärder till följd av sektionens egen verksamhet samt att fullfölja utredning om denna är av mindre omfattning. Sådan sektion/grupp har vidare att bereda sådana tillståndsärenden som avser ianspråktagande av allmän plats och liknande.

3. Utredningsarbetet vid arbetsgrupp (postering)

3.1. Verksamheten vid arbetsgrupp kräver särskild uppmärksamhet från polisledningen i distriktet. I vad det gäller kontorsverksamheten bör särskilt observeras att gruppen inte får andra diarium, register och samlingar utöver dem som angivits i särskilt meddelade anvisningar.

3.2. Normalt bör vid arbetsgrupp fullgöras den utredningsverksamhet som följer av gruppens övriga arbete, såvida utredningarna är av sådan art och omfattning att de kan utföras av den egna personalen. Vidare bör biträde lämnas huvudstyrkan med utredningar och åtgärder, som är av mindre omfattning och avser person eller plats inom gruppens område. Härigenom kan tidsödande resor för utredningspersonalen i centralorten undvikas. Vid bedömning av vilka utredningar som bör överlämnas från centralort till arbetsgrupp för handläggning kan i regel inte anvisas särskilda kategorier av ärenden, utan avgörandet bör ske från fall till fall, bl a med hänsyn till gruppens arbetsbelastning vid tillfället. Detta förutsätter ett nära samarbete mellan föreståndaren för gruppen samt föreståndarna för ordnings- och utredningsavdelningarna i centralorten.

3.3. Den utredningsverksamhet som bör åläggas avdelningsindeldad arbetsgrupp är väsentligen beroende av gruppens storlek och sammansättning. En större arbetsgrupp bör kunna utföra även mera kvalificerade kriminalutredningar. Beträffande fördelningen av utredningsarbetet mellan ordnings- och utredningsavdelningarna bör tillämpas samma principer som för avdelningsindeldad centralort.

3.4. Omfattningen och arten av den utredningsverksamhet som bör fullgöras av arbetsgrupp, som inte är avdelningsindeldad, beror bl a på avståndet till centralorten, lokalvaktområdets struktur etc. Tätortsbebyggelse med industrier, anstalter och anläggningar kräver som regel mer övervakningstjänst än landsbygdsområden, inom vilka övervakningsverksamheten till stor del kan fullgöras under förflyttningar i samband med andra arbetsuppgifter inom vaktområdet. Övervakningsbehovet är i regel inte heller lika fördelat under året varför utredningsarbetet vanligen kan ökas under vintern. Säsongsmissigt ökad turism och trafik kan även inverka på den tid som står till förfogande för utredningar. Oberoende av förhållandena i lokalvaktområdet kan också en tillfällig arbetsbelastning i centralorten föranleda att mer utredningsarbete tillfälligt läggs ut på arbetsgrupp.

3.5. Det förhållandet att arbetsgrupp inte organiserats med skilda ordnings- och utredningsavdelningar utgör i och för sig inget hinder mot att en eller flera polismän avdelas för huvudsakligen utredningsarbete. Specialiseringen får dock inte drivas så långt att gruppen i realiteten blir avdelningsindeldad eller att erforderlig skydds- och övervakningsverksamhet inte kan utövas.

3.6. Den utredningsverksamhet som kan åläggas postering beror helt av stationeringsortens karaktär. Ju större tätbebyggelsen är ju mera bör arbetet utgöras av yttre tjänst.

4. Lokal tjänsteföreskrift

Polischef har att i tjänsteföreskrift närmare ange arten och omfattningen av den utredningsverksamhet som skall ankomma på ordningsavdelning.

Styrelsens anvisningar »Utredningsarbetet vid ordningsavdelning (mot-svarande)» intagna i Allmänna Meddelanden 1967:2—112 upphör härmed att gälla.

(Normal-)Instruktion för vakthavande befäl

1. Ansvarsområde

Vakthavande polisbefäl utövar i den utsträckning som fordras för vaktuppdraget befäl över annan polisman som tjänstgör inom det område uppdraget avser och inte är den vakthavandes förman i fråga om vaktuppdraget. Han skall härvid i polisledningens frånvaro ansvara för polisverksamheten inom området och vidta de omedelbara åtgärder som erfordras för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

2. Särskilda beslutsbefogenheter

2.1. Vakthavande befäl skall äga noggrann kännedom om innebörden av de beslutsbefogenheter som delegerats på vakthavande befäl.

2.2. Vakthavande befäl skall i den omfattning som särskilt reglerats besluta angående

- lämnande av rapporteftergift (föreskrifter till 14 § PI)
- åtgärder då person söker undkomma med motorfordon, användande av spikmatta i polistjänsten och anordnande av blockerande hinder (FAP 104-1)
- användande av skjutvapen i polistjänsten (FAP 104-2)
- användande av spray K 62 (tårgas) (FAP 104-3)
- personefterlysning (FAP 444-2)
- utlösande av zon- och länsalarm (FAP 465-1)
- utlösande av spärrplan inom eget polisdistrikt (RPS anvisningar 20.6.1966) samt
- de polischefsuppgifter som anges i polisdistriktets arbetsordning.

2.3. Vakthavande befäl skall pröva de lagliga förutsättningarna för frihetsberövanden samt besluta om avvisitering, anbringande av fängsel, sättet för förvaring och frihetsberövandets längd, såvitt detta inte ankommer på annan. Han skall ansvara för att på polisstation införd gripen eller omhändertagen person inte orsakas större olägenhet än som är oundvikligt.

3. Ledningsuppgifter

Vakthavande befäl skall

- leda och samordna den yttre övervakningstjänsten enligt polisledningens direktiv
- leda och övervaka den inre tjänsten särskilt med avseende på arrestantpassning, receptionstjänst och tjänst i sambandscentral/förbindelsecentral (radio, telex och telefon) enligt av polischefen meddelade tjänsteföreskrifter samt
- ombesörja det utredningsarbete som enligt tjänsteföreskrifter skall utföras vid övervakningssektion.

4. Särskilda arbetsuppgifter

Vakthavande befäl skall

- verkställa dygnsplanering
- förbereda och verkställa utsättning av personal
- föra tjänstgöringsjournal
- motta och granska anmälningar, rapporter och andra handlingar samt vidta de omedelbara åtgärder som erfordras
- ansvara för att god ordning råder inom övervakningssektionens lokaler och att meddelade säkerhetsbestämmelser iakttas samt
- ansvara för den verksamhet och utföra de ytterligare arbetsuppgifter som ålagts vakthavande befäl genom lokal tjänsteföreskrift.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter m.m. om arbetsordning för polisdistrikt

Utdrag ur FAP I27-4, bil. 2 (RPS FS I977:12)

Handläggningen avser	Befogenhet att i polisdistrikt handlägga uppgifterna tillkommer noden i huvudstyrket)															Anmärkningar	
	Polsdistriktsgrupp	Pinsp	Pinsp	Ordningsavdelning			Kriminalavdelning			Kansli		Arbetsgrupp					
				Chef	Pinsp	Pinsp	Chef	Sif chef	Pinsp	Chef	Pinsp	Vbfr					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
III FÖRJÄNDER-SÖKNING																	21) Markering nedan av fu-ledning vid OA avser sådana fall då utredning i sin helhet sker av ordningspersonal på centralorten
17 Förundersökningsledning (brottmål ¹⁾)																	Behr begränsad behörighet för vissa tjänstemän att ingripa med tvångsmedel enligt RB, samt åklagares överläggande av fu-ledningen m.m. AM 10/68
17.1 Brott av enkel beskaffenhet																	
17.1.1 Ringa fall av misshandel	BrB 3:5	A B C D	X		X X X X	X		X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 3:11 2 st)
17.1.2 Vållande till kroppsskada eller sjukdom	3:8	A B C D	X					X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 3:11 3 st)
17.1.3 Ofredande	4:7	A B C D	X		X X X X	X		X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 4:11)
17.1.4 Stöld	8:1	A B C D	X X	X				X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 8:13 1 st)
17.1.5 Snatteri	8:2	A B C D	X X	X				X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 8:13 1 st)
17.1.6 Tillgrepp av fortskaffningsmedel	8:7 1 st	A B C D	X X	X				X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 8:13 1 st)
17.1.7 Häleri och häleri-förseelse i anställning till stöld, snatteri eller tillgrepp av fortskaffningsmedel	BrB 9:6 1 st och 9:7	A B C D	X X	X				X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 8:13 2 st)
17.1.8 Be- drägligt beteende	BrB 9:2	A B C D	X		X X X X	X		X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 9:12)
17.1.9 Olovligt brukande	10:7	A B C D	X					X X X X	X X		X						Särskild åtalprövning (BrB 10:10 1 st)

Handläggningen avser	Befogenhet att i polisdistrikt handlägga uppgifterna tillkommer nedan angiven tjänsteman																Anmärkningar
	Polisdistrikt-grupp	I huvudstyrka															
		Pme	Pint	Ordningsavdelning			Kriminalavdelning			Kanell	I arbetsgrupp						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
17.1.10 Ska- degörelse, dock inte skadegörelse genom brand	A B C D		x					xxx	x								
17.1.11 Averk- kan	A B C D		x	xxxx	x			xxx	xx								Särskild Åtals- prövning (BrB 12:3)
17.1.12 För- BrB 16:16 argelseväckande beteende	A B C D						xxxx				xxxx			xxxx	xxxx		
17.1.13 Våld- BrB 17:4 samt motstånd	A B C D		x	xxxx	x			xxx	xx								
17.1.14 Brott mot rus- dryckesför- ordningen	A B C D		x					xxx	xx								
17.1.15 Brott mot trafik- brottslagen och brott mot 325 § sjölagen (se p. 20, kolumn 17)	A B C D		x					xxx	xx								Se även p. 21
17.1.15.1 Beslut om tvångsmedel enl 28:12 RB i fråga om brott mot 4 § TBL och i fråga om brott mot 325 § sjölagen	A B C D						xxxx							xxxx	xxxx		
17.1.16 Brott mot trafik- lagsstiftningen (Utom p 17.1.16)	A B C D		x	xxxx	x			xxx	xx								
17.1.17 Brott mot upp- bördsförord- ningen	A B C D		x					xxx	xx								
17.1.18 Brott mot övriga specialstraf- fälliga be- stämmelser med enbart böter i straffskalan	A B C D		x					xxx	xx								
17.2 Övriga brott ²²⁾	A B C D		x	x				xxx	xx								22) Innan åklagare inträtt som för- undersöknings- ledare
18 Beslut om be- slag enl RB av alkoholhaltiga drycker och/ eller andra be- rusningsmedel, som avses i lagen om för- verkande av alkoholhaltiga drycker mm	A B C D							xxxx	xxxx								

Handläggningen avser	Befogenhet att i polisdistrikt handlägga uppgifterna tillkommer nedan angiven tjänsteman																Anmärkningar
	Polisdistrikt-grupp	I huvudstyrka															
		Pme	Pint	Ordningsavdelning			Kriminalavdelning			Kanell	I arbetsgrupp						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
19 Beslut enl kung (1989:50) om ersättning vid fu i brottmål	A- B C D																Den som leder förundersök- ningen
20 Beslut om om- händerstagande av kör-, trafik- och traktorkort 67 § 2 st. 83 § och 85 § kör- kortskungörel- sen (Se även p 14.1)	A B C D		x						xxx	xx							Delegationen anpassas i övrigt till mär- kering som kan ha gjorts i p 17.1.16 med stöd av sista stycket i anvisningarna till § 5 NAC
21 Förundersök- ning i avbiden på behörig undersöknings- ledares inträde i fall som ej utan olägenhet kan uppskjutas i fråga om brott för vilket ej är stödgal svårare straff än böter och ej heller normerade böter, dock inte ingripande med tvångsmedel enl RB. Del- samma gäller beträffande olovlig körning som är att anses som grov	A-D																Varje polisman oavsett tjänste- grad

GRUPPINDELNINGEN AV POLISDISTRIKTEN ¹⁾

Grupp I (antal 3)

Stockholm
Göteborg
Malmö

Karlskrona
Täby
Nacka
Trollhättan

Hagfors
Oskarshamn
Avesta
Eslöv

Vimmerby
Åmål
Säffle
Falkenberg

Grupp II (antal 14)

Norrköping (368)
Helsingborg
Västerås
Uppsala
Örebro
Huddinge
Linköping
Solna
Jönköping
Sundsvall
Borås
Eskilstuna
Karlstad
Gävle (236)

Värnamo
Falun
Jakobsberg
Ängelholm (109)

Sollentuna
Ludvika
Kiruna
Hudiksvall
Varberg

Strömstad
Älmhult
Kinna
Ulricehamn
Kalix

Grupp IV (antal 79)

Visby (105)
Hässleholm
Landskrona
Borlänge
Skellefteå
Alingsås
Sandviken
Märsta
Karlshamn
Mölndal

Lidköping
Tierp
Piteå
Enköping
Mjölby
Sollefteå
Ljungby
Härnösand
Gällivare
Skara
Mariestad

Tidaholm
Rättvik
Ljusdal
Lycksele
Malung
Vilhelmina
Storuman
Arvidsjaur
Sveg (22,5)

Grupp III (antal 22)

Kalmar (215)
Halmstad
Lund
Handen
Umeå
Södertälje
Luleå
Kristianstad
Östersund
Uddevalla
Nyköping
Växjö
Eksjö
Skövde

Katrineholm
Kristinehamn
Boden
Vänersborg
Kungälv
Hallsberg
Karlskoga
Ystad
Motala
Köping
Norrtälje
Västervik
Örnsköldsvik
Trelleborg
Lindesberg

Fagersta
Lidingö
Haparanda
Strängnäs
Arvika
Mora
Danderyd
Ronneby
Kungsbacka
Sala
Kramfors
Falköping
Bollnäs
Söderhamn
Simrishamn
Vetlanda

¹⁾ Polisdistrikten är ordnade efter antalet tjänster (siffrorna inom parentes).

(Avskrift)
JÖNKÖPINGS POLISDISTRIKT
Polisstyrelsen

TJÄNSTFÖRESKRIFT

1976-12-21

Gäller fr o m 1977-01-03

Kriminalavdelningens jourgrupp

1. Allmänt

1.1 Inrättandet av jourgrupp innebär icke någon förändring av arbetsfördelningen mellan polisdistriktets enheter.

1.2 Jourgruppens personal skall då Ka huvudstyrka ej är i tjänst fullgöra sina arbetsuppgifter i nära samarbete med övrig skiftgående personal.

1.3 Vid händelser, som påkallar större personalinsatser än vad som inrymms inom jourgruppen, ankommer det på ledningen för kriminalavdelningen eller jourhavande polischef att vidta lämpliga åtgärder.

2. Arbetsuppgifter

2.1 Gruppen skall i samarbete med SpanR personal svara för den kriminalpolisverksamhet, som erfordras under tid, då Ka huvudstyrka icke är i tjänst.

2.2 Gruppens personal skall därvid särskilt svara för

- att primära åtgärder för säkerställande och underlättande av den fortsatta utredningen vidtages,
- att förhör hålles med personer, som bedöms vara svåra att annars få kontakt med,
- att hålla övrig personal välinformerad om brott och händelser av vikt för deras tjänst.

Preceding page blank

2.3 Ac eller dennes stf bedömer i samråd med utredningsmannen och resp. rotelchef om visst ärende skall fullföljas vid jourgruppen eller överlämnas till resp. rotel.

3. Sammansättning, rekrytering och tjänstgöringsförhållanden.

3.1 Gruppen består av det antal kriminalpolis män, som med hänsyn till arbetsuppgifterna och tidstäckningen bedöms erforderligt.

3.2 Gruppen tjänstgör efter särskild turlista, fastställd i därför föreskriven ordning.

3.3 För tjänstgöring i gruppen kan ifrågakomma den som innehar eller uppehåller kriminalinspektörs- eller kriminalassistenttjänst inom distriktet samt bedöms ha sådan erfarenhet av kriminalpolistjänst, som krävs för tjänstgöringen.

3.4 Uttagning av personal till gruppen göres i första hand efter frivilligt åtagande.

Skulle fastställt antal icke kunna rekryteras på frivillig väg skall efter överläggningar med kriminalpolispersonalen avgöras huruvida rekryteringen skall ske på annat sätt eller tjänstgöringen läggas om.

3.5 Tjänstgöring vid jourgruppen gäller tills vidare. Anmälan om befrielse från tjänstgöring vid jourgruppen skall göras senast 2 månader före önskad övergångsdag. Tiden kan om särskilda skäl föreligger avkortas.

3.6 Vid vakans i jourgruppen skall följande gälla:

- Vid vakans, som beräknas uppgå till en passvecka eller mer inträder vikarie i listan.

- Vid kortare vakans skall först bedömas om och i så fall vilka arbetspass, som skall besättas.

- Ersättare uttages i första hand genom frivillig övertid. Anteckning om önskemål därvidlag föres på Ka exp.

- I andra hand ersättes vakant pass genom frivillig förskjutning.

- Förskjutning av tjänst (ej frivillig) användes därest icke vakant tjänstgöringspass kan ersättas genom frivillig övertid eller frivillig förskjutning.

- I sista hand kommenderas ersättare i tjänsteopängordning underifrån. Varje kommendering bokföres och medför befrielse från liknande kommendering tills alla övriga, som kan komma ifråga, fullgjort sin tur.

- Vikarie för hel passvecka och längre vikariat uttages i tillämpliga delar efter samma ordning.

3.7 I jourgruppen tjänstgör icke följande befattningshavare:

- Avdelningschef och stf avdelningschef
- Rotelchef
- Personal vid SpanR och BF-gruppen
- Personal vid TekR

Dock kan nu nämnd personal frivilligt åtaga sig att på övertid fullgöra tjänst i jourgruppen om detta icke inkräktar på den ordinarie tjänstgöringen.

4. Vissa ordningsregler.

4.1 Helgfria måndagar - fredagar inleds kvällspassen med information hos ac och stf ac vid Ka. Övriga dagar sker information i samband med avlösningarna.

4.2 Den som haft jour natten till helgfria måndagar - fredagar informerar vid morgongenomgången med Ka om vad som förekommit under kvällen och natten.

4.3 Jourgruppens personal håller sbc kontinuerligt under rättad om sin uppehållsplats såväl under tid då Ka huvudstyrka har lunchrast som under tid då huvudstyrkan ej är i tjänst.

4.4 Vhbfl beslutar om tillkallande av jourhavande kriminalpolisman för arbetsuppgifter, som icke utan olägenhet kan lösas på annat sätt.

Allmänt gäller härvidlag att jourhavande kriminalpolisman icke skall tillkallas för andra arbetsuppgifter än sådana som tidigare föranlett inkallande av beredskapstjänstgörande kriminalpolismän.

Utvärdering av försöksverksamheten med jourgrupp i stället för beredskapstjänst vid kriminalavdelningen.

Försöksverksamheten har pågått sedan 1977-01-01. För verksamheten gäller särskild lokal tjänsteföreskrift, som bifogas.

Utvärderingen göres för året 1977. I de fall jämförelse göres med annan period avser detta alltid året 1976.

Personalstaten vid avdelningen har varit lika under åren 1976 och 1977 fram t.o.m. 1977-06-30. Avdelningen utökades med 1 man 1977-07-01.

Fördelningen av personalen mellan rotlar/enheter har varit i stort sett densamma. Enda skiljaktigheten är att vi under första halvåret 1977 överfört ytterligare en man från AuR till narkotikaenheten, som nu består av 8 man, varav 7 tages från kriminalavdelningen och 1 från länstrafikgruppen.

RPS har begärt svar på följande 10 frågor avseende försöksverksamheten:

1. Tjänstgöring efter kl. 22.00?
2. Hur många utredningar färdigställes under passet?
3. Övertid på kriminalavdelningen?
4. Hur påverkas arbetsbördan för de andra inom kriminalavdelningen?
5. Uttuning av rotlarna?
6. Problem med ersättare?
7. Fridagar - luckor i informationsflödet?
8. Effekt. Jämförelse med den gamla ordningen.
9. De fiskaliska synpunkterna.
10. Övriga utvärderingssynpunkter.

Frågorna besvaras så långt det bedömts möjligt här nedan.

1. Tjänstgöring efter kl. 22.00?

Omfattningen av tjänstgöringen efter kl. 22.00 framgår av bifogad tjänstgöringslista.

Av deklARATIONER, som befattningshavarna lämnat beträffande sin verksamhet dag för dag har följande fördelning framkommit beträffande verksamheten kl. 22.00 - 06.00.

<u>Prestationsgrupp</u>	<u>Procent av arbetstiden</u>
1.21 (= våldsbrott)	34
1.22 (= tillgreppsbrott)	26
1.23 (= bedrägeribrott)	3
1.24 (= övriga kriminalbrott)	4
1.25 (= trafikbrott)	13
1.26 (= övriga brott)	3
1.20	15
1.33	2

Som framgår av tjänsteföreskrifterna för verksamheten skall jourgruppen samarbeta med den skiftgående spaningspersonalen i ett arbetslag/driftenhet, som svarar för kriminalpolisverksamheten under tid då huvudstyrkan ej är i tjänst. Jourgruppen har sålunda stående direktiv om att - i den mån de icke sysselsättes med akuta utredningsuppdrag eller bearbetning av andra utredningsärenden - ägna sig åt speciella spaningsuppgifter, som bedöms aktuella. Denna spaningsverksamhet blir huvudsakligen förlagd till tiden efter kl. 22.00.

2. Hur många utredningar färdigställes under passet?

Någon exakt mätning av antalet utredningar, som färdigställes under varje pass har icke gjorts och är ej heller möj-

lig att göra, då det ofta måste till viss komplettering i form av rättsintyg, ersättningsyrkanden etc. innan ärendet är helt klart.

Alla ärenden, som bearbetas av jourgruppen, redovisas vid morgongenomgången till avdelningschefen och dennes ställföreträdare, varför man har helt klart för sig att övervägande flertalet ärenden av typen misshandel, stöld, olaga hot, våld mot tjänsteman etc. som förekommit under resp arbetspass är färdigarbetade fram till det stadium som inledningsvis nämnts.

Det är givetvis en avsevärd vinst att på detta sätt få rutinärenden så gott som färdigutredda i omedelbar anslutning till brottet men minst lika värdefullt är det att få ett fullgott premärmaterial i ärenden med frihetsberövanden eller andra ärenden, som överlämnas till rotlarna för vidare bearbetning.

3. Övertid på kriminalavdelningen?

Under 1976 fullgjordes 6 846 övertidstimmar.

Under 1977 fullgjordes 6 387 övertidstimmar.

4. Hur påverkas arbetsbördan för de andra inom kriminalavdelningen?

Medarbetarna i jourgruppen fullgör en betydande del av arbetstiden på dagtid/dagpass och arbetar då på sina ordinarie rotlar, varför bortfallet icke blir så stort som man i förstone tror.

Eftersom jourgruppen tar över och fortsätter flertalet av de projekt, som icke kan avbrytas vid ordinarie arbetstidens slut, blir övertidstjänstgöringen för de andra inom kriminalavdelningen mycket begränsad.

5. Uttunning av rotlarna?

Svaret är delvis redan lämnat under punkt 4 här ovan.

Den uttunning av rotlarna, som blir följd av systemet med jourgrupp, har vi icke funnit särskilt besvärande annat än under semestertid. Då har vi i något fall fått göra tillfälliga överflyttningar mellan rotlarna.

6. Problem med ersättare?

Som framgår av tjänstegöreskriften för jourgruppen är tillvägagångssättet vid uttagning av ersättare i detalj reglerat. Systemet har visat sig fungera tillfredsställande. Oftast sker uttagning av ersättare på frivillighetens väg.

Under huvudsemesterperioden tagas ersättare ut på frivillig grund på så sätt att någon går in i den vakanta turen under hela semesterperioden. Det var inga svårigheter att få frivilliga till de semestervakanta platserna i jourgruppen under sistlidna sommar.

7. Fridagar - luckor i informationsflödet?

De luckor i informationen, som fridagarna otvivelaktigt medför, söker vi motverka på följande sätt:

Medarbetarna i jourgruppen startar sin tjänstgöring hos avdelningschefen och stf avdelningschefen och blir då informerade om vad som är aktuellt inom avdelningen. Mycket ofta har någon av rotelcheferna varslat om att vissa arbetsuppgifter bör överlämnas till jourgruppen och i dessa fall får medarbetarna i gruppen givetvis information direkt av vederbörande handläggare.

Som framgår av tjänstgöringslistan för jourgruppen är det genomgående så att en av kvällspassen ligger kvar i jour över natten och har dagtur följande dag. Särskilt under veckosluten är detta en klar fördel ur informationssynpunkt. En man i gruppen är på detta sätt alltid välinformerad om vad som förekommit under föregående kvällen och natten och kan vidarebefordra denna information. I tjänstföreskriften har jourgruppen också ålagt att hålla spänningspersonalen och övpersonalen informerad om aktuella ärenden.

8. Effekt - jämförelse med den gamla ordningen.

Först redovisar vi några siffror om anmälnings/ärendeflödet under åren 1976 och 1977.

Anmälda eller till polisens kännedom komna brott enligt SCB:s preliminära statistik:

	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Brottsbalksbrott	8 679	8 267
Totalt	8 916	8 490
Rattfylleribrott	215	221

Man kan sålunda konstatera att anmälda brott minskat med cirka 400 från 1976 till 1977.

Ur blanketten "Uppgift om utredningsbalans m m" har nedanstående sammandrag gjorts för verksamheten under 1976 resp 1977:

(Sammandragen har i denna avskrift av tekniska skäl flyttats till bilagans sista sida).

En jämförelse av vad som "producerats" i form av redovisade ärenden /kolumnerna 8, 9 och 10/ de båda åren ger följande resultat:

	1976	% av ink ärenden	1977	% av ink ärenden
8 "Övr. nedlagda"	964		1 056	
9 "Återred. remisser"	540		524	
10 "Till åkl. och andra mynd "	5 185		4 908	
<u>Summa</u>	6 689	50 %	6 488	54 %

En inventering av utredningsbalanserna vid årsskiftena 1976/1977 resp 1977/1978 ger följande siffror:

	31 dec. 1976	31 dec. 1977
Rotel 2	1 054	665
Rotel 4	1 479	1 239
Rotel 5	211	217
Rotel 6	384	348
Arbetsgrupperna	121	120
Summa	3 249	2 589
Därav:		
Äldre än 6 mån. men icke 12	126	106
12 mån. och äldre	87 (varav 24 bedr.)	65 (varav 31 bedr.)

Det sammanfattande svaret på fråga 8 måste sålunda bli att effekten av kriminalavdelningens arbete ökat under 1977 i jämförelse med 1976.

9. De fiskaliska synpunkterna.

Som framgår av svaret på fråga 3 har overtiden minskat totalt för avdelningen under 1977 i jämförelse med 1976, trots att avdelningen fr. o. m 1 januari 1977 satsat mera narkotikaspaning än tidigare och att denna erfarenhetsmässigt tar mera overtid än annan verksamhet.

De direkta kostnaderna för beredskapen under 1976 och jourgruppens verksamhet under 1977 framgår här nedan:

	1976	1977
Beredskapsersättning	71 034	0
Jourersättning	0	35 385
Ob-tillägg	0	36 646
Summa	71 034	72 031
Höjt 10 %	7 103	
	78 137	

Anm.: För att få en rättvisare jämförelse bör man öka beredskapsersättningen med 10 %, eftersom den höjts med detta belopp under 1977.

Sammanfattningsvis kan sålunda sägas att det går åt mindre overtid totalt på avdelningen med systemet jourgrupp och de direkta kostnaderna i form av jourersättning och ob-tillägg blir lägre än beredskapsersättningen.

10. Övriga utvärderingssynpunkter.

Från åklagarna har vi på begäran fått ett utlåtande rörande deras uppfattning om jourgruppens verksamhet.

Det är ur arbetsledningssynpunkt lättare att administrera en jourgrupp än en beredskapstjänstgöring. Det är sålunda lättare att skaffa ersättare till vakanta arbetspass i jourgruppen än till vakanta beredskapsturer.

En tendens, som vi hälsar med särskild tillfredsställelse är att intresset för vikariat på kriminalavdelningen ökat sedan vi började med jourgruppen. Utsikten att få skifttjänst är otvivelaktigt lockande för vissa yngre medarbetare, som får stora problem med barnpassning om de går i dagtjänst. Dessutom är det ur ekonomisk synpunkt mera fördelaktigt att gå i skifttjänst och härigenom blir nettolönesänkningen vid övergång från övervakningstjänst till utredningstjänst icke fullt så kännbar för dem.

O-A Gundemark

O-A Gundemark

D. INKOMNA OCH REDOVISADE ÄRENDEN UNDER 1976

Rad	Frest-grupp	Ingående balans	INK UNDER PERIODEN		Summa kol 2-4	REDOVISADE UNDER PERIODEN					Summa kol 6-10	Utgående balans (kol 5 minus kol 11)
			I pd an-mälda o återuppt ärenden	Remisser från andra pd		Av mynd nedlagda			Åter-redov remisser	Till åkl och and-ra mynd		
						Utan åtgärd	Ej span-resultat	Övriga nedlagda				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
63	1.21	289	666	46	1001	45	148	53	41	499	786	215
64	1.22	1189	6314	181	7684	4106	688	207	177	1048	6225	1458
65	1.23	231	384	66	681	7	71	38	68	293	477	204
66	1.24	211	891	54	1156	252	129	209	54	297	941	215
67	1.25	729	4090	185	5004	207	344	429	155	2790	3925	1079
68	1.26	90	292	39	421	3	9	28	45	258	343	78
69	Summa	2739	12637	571	15947	4620	1389	964	540	5185	12698	3249

D. INKOMNA OCH REDOVISADE ÄRENDEN UNDER 1977

Rad	Frest-grupp	Ingående balans	INK UNDER PERIODEN		Summa kol 2-4	REDOVISADE UNDER PERIODEN					Summa kol 6-10	Utgående balans (kol 5 minus kol 11)
			I pd an-mälda o återuppt ärenden	Remisser från andra pd		Av mynd nedlagda			Åter-redov remisser	Till åkl och and-ra mynd		
						Utan åtgärd	Ej span-resultat	Övriga nedlagda				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
63	1.21	215	691	38	944	21	139	41	44	530	775	169
64	1.22	1458	5816	147	7421	4204	454	218	158	1149	6183	1238
65	1.23	204	399	52	655	18	30	21	51	350	470	185
66	1.24	215	1018	59	1292	363	128	213	64	296	1064	228
67	1.25	1079	3218	160	4457	307	344	531	192	2398	3772	685
68	1.26	78	247	10	335	3	16	32	15	185	251	84
69	Summa	3249	11389	466	15104	4916	1111	1056	524	4908	12515	2589

ÅKLAGARMYNDIGHETEN I
JÖNKÖPINGS ÅKLAGARDISTRIKT
tf chefsåklagare T Lind, aj

ADÅ 0133-77
1977-09-08

Ang. jourgruppens verksamhet

På begäran får jag på åklagarmyndighetens vägnar meddela, att våra erfarenheter hittills av jourgruppsverksamheten är positiva. Vi har noterat, att det nu kan ske utredningsverksamhet i större utsträckning efter ordinarie arbetstidens slut. Det förefaller som om hämningsbeslut i vissa fall skulle kunna undvikas på dagtid, när man som nu kan få vederbörande hörd kanske direkt efter arbetets slut. Den effekt av gruppverksamheten som torde vara gynnsammast för åklagarna är att man nu utan svårighet kan få utredning verkställd beträffande personer, som anhållits på fredagseftermiddagar och helger. Tidigare skedde inte utredning i samma utsträckning beträffande sådana anhållna. Ur åklagarsynpunkt har det sålunda inträtt en klar förbättring. Huruvida annan utredningsverksamhet kan ha blivit lidande genom jourgruppsindelningen kan vi inte uttala oss om, då vi inte forskat i om utredningstid för rutinärenden kan ha förlängts.

Torsten Lind
Torsten Lind

RIKSAKLAGAREN

Cirkulär A 23

Anvisningar angående vissa frågor rörande ledningen av förundersökning i brottmål.

Enligt 23 kap 3 § första stycket rättegångsbalken inleds förundersökning i brottmål av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken ej av enkel beskaffenhet skall i princip ledningen av undersökningen övertagas av åklagaren så snart någon person är skäligen misstänkt för brottet. Inträder åklagaren ej såsom undersökningsledare, slutföres utredningen av polismyndigheten.

Till ledning för avgörandet om saken är av enkel beskaffenhet samt beträffande vissa andra frågor i samband med förundersökningen meddelas följande av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen gemensamt utarbetade anvisningar.

1 §

Om annat ej framgår av 2 §, anses saken vara av enkel beskaffenhet när målet angår

1. ringa fall av misshandel (BrB 3:5)
2. vållande till kroppsskada eller sjukdom (BrB 3:8)
3. ofredande (BrB 4:7)
4. stöld (BrB 8:1)
5. snatteri (BrB 8:2)
6. tillgrepp av fortskaffningsmedel (BrB 8:7 första st.)
7. häleri och häleriförseelse (BrB 9:6 första st. och 7) i anslutning till stöld, snatteri eller tillgrepp av fortskaffningsmedel om förundersökningen bedrivs gemensamt
8. bedrägligt beteende (BrB 9:2)
9. olovligt brukande (BrB 10:7)
10. skadegörelse (BrB 12:1) dock icke skadegörelse genom brand
11. äverkan (BrB 12:2)
12. fylleri (BrB 16:15)
13. förargelseväckande beteende (BrB 16:16)
14. våldsamt motstånd (BrB 17:4)
15. missfärdelse mot tjänsteman (BrB 17:5)
16. brott mot rusdrycksförsäljningsförordningen
17. brott mot trafikbrottslagen

Preceding page blank

A 23:2

18. brott mot vägtrafikförordningen
19. brott mot uppbördsförordningen
20. brott mot övriga specialstraffrättsliga bestämmelser med endast böter i straffskalan.

2 §

Beträffande brott som avses i 1 § skall åklagaren inträda som undersökningsledare

1. när fråga uppstår om användande av tvångsmedel och det ankommer på undersökningsledaren att besluta därom jämlikt 24—28 kap rättegångsbalken; dock ej i fråga om beslag när viss tidsfrist för åtals väckande icke är föreskriven, eller i fråga om kroppsbesiktning (blodprov m. m.) vid brott mot 4 § trafikbrottslagen,
2. när fråga uppkommer att offentlig försvarare bör förordnas under förundersökningen,
3. när annan åtgärd av domstol kan erfordras under förundersökningen, t. ex. utseende av sakkunnig eller föreläggande eller prövning enligt 23:19 RB (jämför dock 7 § nedan),
4. när särskild åtalsprövning är föreskriven i brottsbalken,
5. när den misstänktes sinnesbeskaffenhet kan antagas avvika från det normala (dock ej när å brottet ej kan följa svårare straff än böter),
6. när det visar sig, att målet är svarbedömt eller det eljest med hänsyn till utredningens art eller omfattning är påkallat.

3 §

Har anmälan om brott inkommit direkt till åklagaren och har åklagaren beslutat att förundersökning skall inledas, äger han överlämna till polismyndigheten att leda förundersökningen om saken är av enkel beskaffenhet.

4 §

Uppstår mellan polismyndigheten och åklagaren delade meningar om huruvida saken är att bedöma som enkel, skall åklagaren vara undersökningsledare.

5 §

Förekommer, sedan åklagaren inlett förundersökning eller övertagit ledningen av förundersökningen angående visst brott, anledning antaga att den misstänkte gjort sig skyldig även till annat brott, skall polismyndigheten utan dröjsmål bereda åklagaren tillfälle att övertaga ledningen av förundersökningen beträffande detta brott. Motsvarande gäller om annan person misstänkes ha begått brott, som står i samband med förstnämnda brott.

A 23:3

6 §

När polismyndighet inleder förundersökning rörande brott av särskilt allvarlig beskaffenhet (mord, mordbrand etc) skall polismyndigheten genast lämna meddelande om brottet till åklagaren.

7 §

Har i mål, vari förundersökningen ledes av polismyndighet, den misstänkte erkänt brottet och är brottet sådant, som avses i 3 § andra stycket lagen den 29 juni 1964 om personundersökning i brottmål, åligger det polismyndigheten att utan dröjsmål göra anmälan till åklagaren om erkännandet. Sådan anmälan föranleder i och för sig icke att åklagaren övertar ledningen av förundersökningen. I fall då den misstänkte vid brottets begående var under aderton år, får särskilda skäl anses föreligga att icke underrätta domstolen om den misstänktes erkännande. I dessa fall behöver följaktligen anmälan om erkännandet ej heller göras till åklagaren.

8 §

Har polismyndighet beslutat att icke inleda eller att nedlägga förundersökning, skall vid begäran från anmälare eller annan person om förnyad prövning denna göras av åklagare.

För Stockholms och Göteborgs polisdistrikt har meddelats särskilda anvisningar. I)

Genom detta cirkulär upphävs cirkulär A 10.

Stockholm den 8 december 1966.

HOLGER ROMANDER

B.-E. Berndtsson

/Gunnar Carlson

I) Särskilda anvisningar finns nu också för Malmö polisdistrikt. -De särskilda anvisningarna innebär bl.a att brottskatalogen har utökats med vållande till annans död i samband med trafikolycka, hemfridsbrott, olaga intrång, övriga brott i 8 kap. brottsbalken utom rån och grovt rån, otuktigt beteende samt våld eller hot mot tjänsteman.

RIKSÅKLAGAREN

Cirkulär C 80

Anvisningar om underrättelse enligt 36 § åklagarinstruktionen

Enligt 20 § åklagarinstruktionen (1974:910) skall länsåklagare fullgöra åklagaruppgiften i mål, där denna uppgift är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av statsåklagare. I 36 § sägs vidare att distriktsåklagare skyndsamt skall underrätta länsåklagarmyndigheten om sådana mål beträffande vilka anledning kan förekomma att länsåklagare bör fullgöra åklagaruppgiften enligt 20 § eller som länsåklagare bör ha kännedom om för utövande av sin lednings- och tillsynsuppgift. Sådan underrättelse skall enligt 36 § ske i enlighet med de anvisningar riksåklagaren meddelar.

Bestämmelserna innefattar inte någon ändring i förhållande till 1964 års åklagarinstruktion såvitt angår länsåklagares funktion som utövande åklagare. Däremot medför slopandet av underställningsförfarandet den nyheten, att distriktsåklagarna får kompetens att handlägga alla slags mål utan mellankommande länsåklagarbeslut. Enligt den nya ordningen är distriktsåklagare därför ansvarig för handläggningen av mål oberoende av skyldigheten att underrätta länsåklagarmyndigheten om målet. Ansvaret upphör endast i de fall där länsåklagare övertar målets handläggning. Det är av vikt att länsåklagaren så skyndsamt som möjligt tar ställning till om han skall överta handläggningen av ett inrapporterat mål och i förekommande fall lämnar besked härom till distriktsåklagaren.

För att länsåklagarna skall kunna utöva aktiv åklagarverksamhet i avsedd omfattning krävs att de i förhållandevis stor utsträckning blir informerade om de mål som förekommer hos de lokala åklagarmyndigheterna. Underrättelse måste lämnas om varje mål där länsåklagarinträde kan ifrågakomma och alltså oberoende av om det kan förväntas att länsåklagaren kommer att överta målets handläggning. Det är länsåklagarens sak att bedöma vilka av de inrapporterade målen som bör handläggas av honom. Att mål inrapporteras i relativt stor omfattning är också en förutsättning för att länsåklagaren skall kunna fullgöra sin lednings- och tillsynsuppgift.

Omfattningen av distriktsåklagares skyldighet att underrätta länsåklagare om förekommande mål måste naturligen i väsentlig grad bli beroende av i vilken utsträckning länsåklagare anses böra utöva egentlig åklagarverksamhet. Utvecklingen har sedan förstatligandet 1965 inneburit att tyngdpunkten i åklagarverksamheten i allt

A

Preceding page blank

C 80:2

högre grad kommit att ligga på de lokala åklagarmyndigheterna. Denna utveckling framstår som naturlig med hänsyn till de lokala myndigheternas ökade förutsättningar att bemästra även kvalificerade mål. Länsåklagarnas arbete har som följd härav kommit att alltmera koncentreras på tillsyns-, lednings- och samordningsuppgifter. Emellertid är det av vikt att länsåklagarnas åklagarverksamhet inte blir alltför begränsad utan att denna funktion fortfarande blir en väsentlig del av deras arbetsuppgifter.

Situationen i dag motiverar att man i viss mån ser annorlunda på fördelningen av åklagaruppgifterna mellan länsåklagare och distriktsåklagare. Det finns numera mindre anledning att låta målets allmänna svårhetsgrad vara avgörande. Uppgifter som från denna utgångspunkt väl kan handläggas av en lägre instans bör principiellt inte övertas av högre instans. Utvecklingen i samhället ger anledning att i den brottsbekämpande verksamheten i högre grad än tidigare rikta uppmärksamheten på andra områden än de mera traditionella. Detta gäller exempelvis skattebrottslighet, brott mot miljölagstiftningen och brott mot lagstiftning som rör arbetslivet. Även vissa företeelser inom det kommersiella området påfordrar ökad uppmärksamhet. För effektiv bekämpning av brottslighet av nu angiven typ krävs ofta en allmän överblick samt initierande och samordnande av insatser som länsåklagarna har större förutsättningar att åstadkomma än de lokala åklagarmyndigheterna.

Vad nu sagts om länsåklagarnas åklagarverksamhet tar närmast sikte på deras bättre förutsättningar i egenskap av regionala åklagare. Emellertid finns därutöver mål — principiellt oavsett kategori — av sådan karaktär att det framstår som naturligt och från samhällssynpunkt angeläget, att länsåklagare i sin egenskap av statsåklagare företräder samhället. Härvid synes tre grupper av brott kunna särskilt framhållas, nämligen 1) brott av allvarlig beskaffenhet som påkallar kvalificerad utredningsinsats, 2) mål i vilka förekommer komplicerade rättsfrågor eller som av annan anledning erbjuder särskilda svårigheter och 3) mål i vilka det allmänna företrädare av skilda orsaker bör äga den auktoritet som länsåklagare får på grund av sin ställning.

Brott av allvarlig beskaffenhet som påkallar kvalificerad utredningsinsats kan vara av vitt skilda typer. Det kan vara fråga om grovt våldsbrott, grovt allmänfarligt brott, grovt sexualbrott, grovt frihetskränkande brott, grov penningförfalskning, komplicerade förmögenhetsbrott, såsom svindleri eller gäldenärsbrott, eller skattebrott. Vidare kan det gälla brott i utövning av offentlig eller annan verksamhet som är föremål för det allmänna särskilda insyn och kontroll, t ex bank- och försäkringsrörelse, järnvägs-, flyg- och annan trafikrörelse eller brott mot den offentliga verksamheten. Utredningen av dessa brott påkallar ofta medverkan av kvalificerad polispersonal och många gånger behov av att anlitna sakkunniga myndigheter eller experter. Dessa brott väcker också i allmänhet stor uppmärksamhet, varför den samhälleliga insatsen och dess resultat blir noga bevakade.

C 80:3

Mål i vilka förekommer komplicerade rättsfrågor eller av annan anledning erbjuder särskilda svårigheter kan också avse såväl allmän straffrätt som specialstraffrätt. Som exempel på brottsbalksbrott som hör till denna måltyp kan nämnas trolöshet mot huvudman, behörighetsmissbruk eller andra förmögenhetsbrott, vilka i det enskilda fallet framstår som särskilt krävande och svårbedömda. Även brotten mot familj kan stundom vara från rättslig synpunkt mycket krävande. Från specialstraffrätts område kan som typexempel på sådana brott varom här är fråga framhållas vissa sällan förekommande, regelmässigt komplicerade mål av speciell natur, såsom brott mot vattenlagen, gruvlagstiftningen, lagstiftningen om immaterialrätt, valutalagstiftningen, lagstiftningen om illojal konkurrens och motverkande av konkurrensbegränsning inom näringslivet samt lagstiftningen om arbetar- och miljöskydd.

Till mål, i vilka det allmänna företrädare av skilda anledningar bör äga den auktoritet som länsåklagare får på grund av sin ställning, hör brott som med hänsyn till den allmänna opinionen framstår som ömtåliga eller som med hänsyn till den skilda uppfattningen bland medborgarna om en gärnings straffbarhet är känsliga att handlägga. Hit hör t ex brott med politisk bakgrund. Denna brottskategori inbegriper också sådana mål som gäller brott av person i särskilt framskjuten ställning eller övergrepp från polis- eller vårdpersonals sida. Exempel på denna måltyp utgör vidare utredningar om vållande till annans död till följd av fel eller försummelse av sjukvårdspersonal. Som ytterligare exempel kan nämnas allmänt brott, som begåtts av ämbetsman med eller utan åsidosättande av tjänstplikt, när fråga kan uppkomma att tillämpa ämbetsstraff. Menedsmål bör också av denna anledning normalt handläggas av länsåklagare.

Varje mål där enligt det ovan anförda länsåklagarinträde kan ifrågakomma skall inrapporteras till länsåklagarmyndigheten. Genom de exempel som nämnts och de allmänna principer som fastslagits i det föregående bör i allmänhet tvekan inte behöva uppstå i de enskilda målen huruvida underrättelseskyldighet föreligger. Underrättelseskyldigheten skall ges en vidsträckt tillämpning. Riktlinjerna för tillämpningen leder till att underrättelse så gott som alltid måste göras vid vissa typer av brott. Så är fallet med sådana brott som mord, dråp, barndråp, människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge, svindleri, gäldenärsbrott utom bokföringsbrott, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, mened, osann partsutsaga, ovarsam utsaga, upplopp, samhällsfarlig rykesspridning, bestickning, otillbörligt verkande vid röstning, uppror, förgripelse mot statschef, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kärverksamhet, brott mot medborgerlig frihet, brott mot rikets säkerhet samt tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Andra brottsbalksbrott vid vilka inrapportering bör övervägas är grov misshandling, där den misshandlade avlidit eller där försök till uppsåtligt dödande kan misstänkas, allvarliga fall av barnmisshandling, våldtäkt och andra svårare sexualbrott, svårbedömda fall av ocker och trolöshetsbrott, sabotage, penningförfalskning, spri-

C 80:4

dande av gift eller smitta och uppvigging. De brott från specialstraffrättens område som nämnts i det föregående kan ibland vara ganska bagatellartade och behöver då inte inrapporteras. Som regel gäller dock att dessa brott av olika skäl kan böra över-
tas av länsåklagare. Underrättelse skall därför i dessa fall ske i flertalet fall. Det nu
anförda får inte leda till att inrapporteringen begränsas till de särskilt uppräknade
brottstyperna. Avgörande för om underrättelseskyldighet föreligger är vad som
följer av de allmänna riktlinjerna.

För fullgörande av lednings- och tillsynsuppgiften är det nödvändigt att länsåkla-
garen därutöver äger kännedom om vilka mål av mera kvalificerad och vidlyftig
beskaffenhet som i övrigt förekommer inom hans verksamhetsområde. Likaså bör
han vara informerad om exceptionell anhopning av mål av ensartad beskaffenhet,
som kräver särskilda arrangemang. Inrapporteringen ger honom möjlighet att vidta
lämpliga personaldispositioner samt att öva tillsyn över att dessa mål blir snabba
och effektivt handlagda. Omfattande brottslighet, som berör delar av eller hela
landet, måste länsåklagaren också få kännedom om, så att han i förekommande
fall kan anmäla förhållandet till länsåklagaren för anlåtande av någon av länsåkla-
garna för speciella mål eller utseende av extra åklagare. Det är vidare angeläget
att länsåklagaren blir informerad om nya företeelser på kriminalitetens område,
såsom nya brottsmetoder eller förut inom distriktet okända narkotiska preparat.

Också i nu berörda fall åligger det distriktsåklagare att underrätta länsåklagar-
myndigheten.

Åklagarinstruktionens krav på att underrättelse skall lämnas skyndsamt får tolkas
med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Ofta är det påkallat att in-
formera länsåklagarmyndigheten ofördröjligen efter det att distriktsåklagaren fått
kännedom om brottet. Detta är särskilt viktigt i fall där länsåklagaren kan behöva
meddela ett brådskande beslut om tvångsmedel. I andra fall kan underrättelsen
anstå någon dag men aldrig utöver en vecka. När det först under utredningen av
ett brott visar sig att detta bör inrapporteras, skall underrättelsen lämnas skynd-
samt efter det att kännedom härom vunnits.

Genom detta cirkulär upphävs cirkulär C 38.

Stockholm den 4 december 1974.

HOLGER ROMANDER

/ Claes Zeimé

Utdrag ur FAP I27-4, bil. 3 (RPS FS 1977:12)

Sammanställning över gruppindelning av polisdistrikt enligt normalarbetsordningen

Polisdistrikt	Gruppindelning enligt tjänstetablan 1977-07-01 betr normalarbetsordningen				Polisdistrikt	Gruppindelning enligt tjänstetablan 1977-07-01 betr normalarbetsordningen				Polisdistrikt	Gruppindelning enligt tjänstetablan 1977-07-01 betr normalarbetsordningen							
	A	B	C	D		A	B	C	D		A	B	C	D				
Stockholm	X				Kalmar	X				Trollhättan	X				Bollnäs			X
Danderyd					Oskarshamn		X			Ulricehamn				X	Gävle	X		
Handen	X				Vimmerby				X	Vänersborg	X				Hudiksvall		X	
Huddinge	X			X	Västerвик	X				Amål				X	Ljusdal			X
Jakobsberg	X				Visby	X				Falköping			X		Sandviken	X		
Lidingö		X			Karlshamn	X				Lidköping		X			Söderhamn		X	
Märsta					Karlskrona	X				Mariestad		X			Härnösand			
Nacka	X				Ronneby			X		Skövde	X	X			Skara		X	
Norrälje		X			Hässleholm	X				Tidaholm				X	Kramfors			X
Sollentuna		X			Kristianstad	X				Arvika		X			Sollefteå	X		
Solna	X				Simrishamn	X		X		Hagfors	X				Sundsvall	X		
Södertälje	X				Ängelholm	X				Karlstad	X				Örnsköldsvik	X		
Täby	X				Eslöv		X			Kristinehamn	X				Sveg			X
Enköping		X			Helsingborg	X				Säffle			X		Östersund	X		
Tierp			X		Landskrona	X				Hallsberg	X				Lycksele			X
Uppsala	X				Lund	X				Karlskoga	X				Skellefteå	X		
Eskilstuna	X				Malmö	X				Lindesberg	X				Storuman			X
Katrineholm	X				Trolleborg		X			Örebro	X				Umeå	X		
Nyköping	X				Ystad	X				Fagersta			X		Vilhelmina			X
Strängnäs			X		Falkenberg			X		Köping	X				Arvidsjaur	X		
Linköping	X				Halmstad	X				Sala			X		Böden			
Mjölby		X			Kungsbacka			X		Västerås	X				Gällivare		X	
Motala	X				Varberg		X			Avesta		X			Haparanda		X	
Norrköping	X				Göteborg	X				Borlänge	X				Kalix			X
Eksjö	X				Kungälv	X				Falun	X				Kiruna	X		
Jönköping	X				Mölnådal	X				Ludvika		X			Luleå			
Vetlanda				X	Strömstad			X		Malung					Piteå			
Värnamo	X				Uddevalla	X				Mora			X					
Ljungby		X			Alingsås	X				Rättvik			X					
Väsjö	X				Borås	X												
Älmhult			X		Kinna				X									

Utdrag ur häktning utredningens betänkande (SCU 1977:50)
Häktning och anhållande (bil. 2)

Särskilt yttrande av advokaten Peter Nobel rörande advokatjour i brottmål

I den nu färdiga översynen av bestämmelserna om häktning m m har vi bl a föreslagit ändringar för att få till stånd ett tidigare inträde av offentlig försvarare, särskilt i anslutning till anhållanden. Vi har uttalat, att någon form av advokatjour bör övervägas för att tillgodose behovet av försvarare under veckoslut och helger, men också funnit, att detta förutsätter frivillig medverkan från advokaterna och att saken därför närmast får övervägas inom advokatsamfundet.

Kravet på advokatjour är för övrigt inte någon nyhet, utan det har framförts många gånger och från skilda håll under årens lopp.

Efter diskussionerna i utredningen har jag ytterligare tänkt över frågan och även under hand samrätt med olika organ och enskilda kolleger inom samfundet. Trots att åtskilliga problem och svårigheter är förknippade med konstruerandet av ett jourssystem, är man - tror jag - inom advokatsamfundet villig att försöka lösa dem.

Detta är emellertid inte nog, utan medverkan krävs också från olika myndigheter. Sålunda måste domstolsverket bidra till att jourtjänstgörande advokater får skälig ersättning för detta arbete. Vissa samordnings- och utredningsproblem berör polis, åklagare och domstolar osv.

Det har därför synt mig riktigt, att remissinstanserna - bland dem Sveriges Advokatsambund - får tillfälle att begrunda ett konkret utkast till advokatjour i brottmål, samtidigt med utredningens förslag i dess helhet. I hopp, inte bara om fortsatta diskussioner, utan främst om att jourfrågan skall bli löst, får jag därför framställa följande överväganden och förslag.

Behov

Det är, som nämnts, de frihetsberövades omedelbara behov av advokatkontakt under veckoslut och särskilda helger, som skall tillgodoses. Ett jourssystem behöver därför inte täcka tider utöver dessa. Blir de praktiska erfarenheterna goda, kan man senare tänka sig en utvidgning. Under natten till arbetsfri lördag eller helg sker också många polisinslag och frihetsberövanden. Under helger är det ofta svårare att föra utredningarna framåt, vilket kan leda till längre anhållningstider under sådana dagar.

Preceding page blank

Det föreslås därför, att advokatjouren skall vara i funktion från kl 19.00 fredag kväll till kl 19.00 söndag kväll eller vid andra helger mellan motsvarande klockslag den sista arbetsdagen och den sista helgdagen. Man kan överväga att undantaga morgon- och förmiddagstimmarna, förslagsvis från kl 07.00 till kl 13.00.

Beträffande antalet på detta sätt tillgängliga advokater pekar de antaganden som kunnat göras mot ett ungefärligt behov av en jouradvokat för varje påbörjat 100 000-tal invånare i det område som juren skall betjäna. Jag återkommer nedan till organisationen. Klart är att endast praktisk tillämpning kan ge underlag för riktiga beräkningar och att behovet kan variera både lokalt och säsongmässigt. Jourarbetet lär inte heller kunna bedrivas på samma sätt på glesbygd som i storstäder. Låt oss ändå för att få en uppfattning, om hur det kan se ut, anta att behovet är rätt beräknat ovan och vidare exempelvis att ett 100-tal advokater i Stockholm deltar i jourarbetet. Var och en av dem kommer då att tas i anspråk under fyra eller fem helger per år. Överslag för andra delar av landet ger liknande resultat. Jag räknar då visserligen med att andelen allmänpraktiserande advokater, som även åtar sig brottmål, är större utanför storstäderna.

Är dessa uppskattningar någorlunda riktiga, torde advokaterna således kunna möta behovet utan att det skall behöva bli alltför betungande.

Uppgifter

Man måste ha klart för sig, att jouradvokaten inte alls kan ha samma uppgifter som den som sedan blir den misstänktes försvarare. Den sistnämnde är nästan alltid offentlig försvarare. Det är därför enligt min mening angeläget, att noga hålla isär dessa båda funktioner. Distinktionen är viktig i flera hänseenden. Jouradvokaten kommer ju den misstänkte endast att träffa tillfälligt, under det att försvararen skall stå vid hans sida och sköta hans försvar under hela lagföringen. En jouradvokat kan exempelvis inte, liksom en offentlig försvarare, göra anspråk på att få träffa den misstänkte i enrum eller på samma sätt få del av utredningen. Detta torde bli innebära, att förundersökningsledningen med hänvisning till kollusionsfara kan förbjuda enskilda samtal mellan misstänkt och jouradvokat. Erfarenheterna tyder på att kollusionsfara spelar stor roll i en utrednings början och är den dominerade anhållningsgrunden. Jouradvokaterna kommer därför som regel inte att få tala oavlyssnade med klienterna. De kommer också att ha ringa kännedom om vad saken gäller.

Uppgifterna måste därför begränsas till att möta det akuta advokatbehovet hos den som blivit kvarhållen för förhör eller anhållen som misstänkt för brott just i denna hans egenhet såsom frihetsberövad.

Ofta vill den misstänkte i detta läge bara ha svar på rätt allmänt hållna frågor om sina partsrättigheter, tidsfristerna för kvarhållande och anhållande, när han kan få träffa sin advokat, möjligheten att kontakta anhöriga, förutsättningarna för häktning etc. Många gånger kan det räcka med ett telefonsamtal kring dessa frågor och ett besked, att advokaten skall besöka honom. Det är ju ett faktum, att de misstänkta ofta på ett tidigt

stadium erkänner eller att det, om de såsom ofta sker säger sig inte ha något minne av vad som hänt, finns tillräcklig bevisning angående brottet. Det händer emellertid inte heller sällan, att utredningarna och därigenom den misstänktes frigivning i även ganska bagatellartade saker försenas, därför att han i panik vägrar varje kontakt med förhørsledaren.

I alla dessa situationer blir det en advokatuppgift att lämna den frihetsberövade misstänkte lugna och sakliga upplysningar om vilka rättigheter och skyldigheter han respektive samhället har mot varandra.

I andra fall kan det emellertid framstå som erforderligt, att ett aktivt advokatarbete redan från början inleds till den misstänktes försvar. Detta kan följa av brottsmisstänkens allvar och den misstänktes svårigheter att tillvarata sin rätt. Framförallt kan det vara fråga om försvarares närvaro vid förhör, vallning, rekonstruktion eller konfrontation eller hans synpunkter på andra utredningsåtgärder, som vidtas.

Advokat i jourtjänst bör då enligt min uppfattning inte gå in på sådant arbete, utan inrikta sina ansträngningar på att den misstänkte så snart som möjligt får kontakt med en egen försvarare. Jag återkommer till detta och jouradvokatens förhållande till försvararen.

Nu kommer de advokater som deltar i jourtjänst, inte bara att möta personer, som blivit föremål för i RB reglerade straffprocessuella frihetsberövanden. På polisstationer och i häkten finns många andra, som med stöd av olika författningar berövats sin frihet; dömda som avvaktar transport till fängelse, personer som skall tvångsintagas på mentalsjukhus och alkoholistanstalter, minderåriga som skall placeras på ungdomsvårds-skola och utlänningar i förvar inför avlägsnande ur riket, för att blott nämna några kategorier. Säkerligen kommer många gånger såväl polismän och häktesanställda, liksom dessa frihetsberövade själva, att be att de skall få tala med en jourhavande advokat.

Det skulle, synes det mig, vara otillfredsställande om denne då vägrade under hänvisning till att han endast var brottsmisstänkt behjälplig. Även i dessa fall torde det ofta vara tillräckligt med ett inte alltför ingående samtal om rättigheter och skyldigheter, under det att en del av dessa ärenden bör vidarebefordras exempelvis till någon, vilken såsom offentligt biträde enligt rättshjälpslagen kan överta saken.

I vart fall måste komplikationen med alla dessa övriga frihetsberövade beaktas vid utformningen av ett jourssystem och särskilt, när man tar ställning till hur det där utförda arbetet skall ersättas.

Behörighet

Av det hittills sagda torde framgå, att jouradvokaterna kommer att ställas inför frågor, som kräver erfarenhet av advokatarbete i allmänhet och försvar i brottmål i synnerhet. Andra jurister än advokater med sådan erfarenhet bör därför inte komma i fråga för arbetet. Eftersom detta torde ha stort utbildningsvärde bör man dock, tycker jag, också kunna tillåta viss medverkan av biträdande jurister, som i sina anställningar arbetar under

advokater med uttalad brottmålsinriktning, förutsatt att det sker under dessa advokaters direkta ledning och ansvar.

Förhållande till offentlig försvarare

Det huvudsakliga syftet med införande av en advokatjour är ju att åstadkomma ett tidigare försvararinträde. Utredningen här för sin del eftersträvat detta, bl a genom den föreslagna lydelsen av RB 23:5, vilket förhoppningsvis bör leda till att försvararbehovet oftare och tidigare än nu blir rätten bekant. I detta sammanhang vill jag inte underlåta reflektionen, att RB 21:3 i sin nuvarande utformning framstår som föråldrad, nu när förordnande av offentlig försvarare är det normala och s k enskild försvarare knappast längre förekommer samt vidare praxis ej längre synes besvärans av distinktionen mellan att den misstänkte 'utsett' försvarare jämlikt detta lagrum och 'föreslagit' någon till offentlig försvarare jämlikt samma kapitel § 5 stycke 2.

Journalvokatens roll är att aktivera den som den misstänkte föreslagit - vid behov redan innan denne hunnit förordnas till offentlig försvarare. Skyldigheten att under jourtjänstgöringen så snart det kan ske eller bedöms lämpligt, verka för att den misstänkte får tala med denne försvarare måste också innefatta att inför honom redogöra för saken. Det måste dock uppmärksammas, att journalvokaten kan ha emottagit förtroenden, som omfattas av hans tystnadsplikt även gentemot senare inträdande försvarare. Skyldigheten att försöka kontakta försvararen kan inte utan särskilt åtagande bestå efter jourtjänstens slut. Däremot bör man då alltså vara beredd att lämna muntliga upplysningar till försvarare, som efter sitt inträde begär det.

De mer intrikata problemen inställer sig i de många fall då den misstänkte inte föreslår någon särskild till försvarare, eller den föreslagne inte alls är anräffbar eller har sin verksamhetsort så långt bort att en avvägning mellan målets betydelse och kostnaderna för hans anlåtande gör det helt osannolikt, att rätten skulle förordna honom. Frågan blir då, om journalvokaten med råd och upplysningar skall få bistå den misstänkte att föreslå en offentlig försvarare.

För egen del finner jag det naturligt, att en advokat i denna situation lämnar neutrala upplysningar av exempelvis innebörden, att viss kollega har erfarenhet av ifrågasvarande typ av mål eller kunskap på något område, som aktualiseras däri. Självfallet får varken negativ eller direkt påverkan förekomma. Det kan emellertid knappast bli något tidigare försvararinträde i alla dessa fall, om inte klienten kan komma fram till något förslag. Det tänkta systemet synes därför förutsätta viss rådgivning. Risken för att uppdragen på detta sätt skulle styras till en viss krets av försvarare tror jag elimineras genom den verkliga cirkulation mellan brottmålsadvokaterna, som jourssystemet innebär.

Många gånger bör det på goda grunder framstå som önskvärt och naturligt, både för den misstänkte och för journalvokaten, att denne inträder som försvarare och sedan hemställer om sitt förordnande. Detta kommer

troligen ofta att ske och en sådan utvecklig vore också i sig bra. Dessvärre kan man emellertid inte förneka risken för att journalvokater medvetet eller omedvetet tränger sig på en och annan, som av skilda skäl inte säger ifrån, trots att han helst skulle velat ha en annan försvarare. Mot den farhågan kan bara sättas en strävan efter att journalvokaterna skall vara måna om och värna det fria advokatvalet både i teori och praktik.

Genom jourssystemet får överhuvudtaget ingen misstänkt påvingas eller påtryckas något, som han inte vill ha. I de fall således, då den misstänkte säger sig absolut inte vilja ha någon försvarare, trots att journalvokaten anser behovet uppenbart, så får den sistnämnde nöja sig med att tillse, att förhållandet blir bekant för domstolen, som liksom nu får besluta i saken. På samma sätt får man handla, då klienten inte accepterar beskedet, att föreslagen advokat inte står till förfogande för uppdraget och vägrar att godta pågåen annan försvarare.

Tanken är ju inte heller, att varje brottsmisstänkt person, som berövats friheten, omedelbart skall ha offentlig försvarare. Det väsentliga är, att avgörandet om och när advokatbiträde behövs, skall kunna göras tidigare än nu är fallet, så att försvararen vid behov kan medverka vid utredningen från början och inte i detta hänseende vara beroende av initiativ från klientens motpart.

Journaldomstolar kan inte erfordras för genomförande av detta förslag till advokatjour. Domstolarnas handläggning av dessa ärenden är ju snabb och smidig. Det är ju redan nu så, att offentliga försvarare i viss utsträckning fungerar som sådana under kvällen och helger innan domstolens förordnande hunnit erhållas. Åklagare och polis har accepterat detta och domstolarna har inte ifrågasatt, att före förordnande utfört arbete skulle ersättas på samma sätt som det övriga, blott förordnande sedan sökts så snart det kunnat ske. I sådana fall kan journalvokatens befattning med saken upphöra i och med försvararinträdet. I övriga fall bör journalvokaten förvissa sig om att försvararbehovet och eventuella förslag till försvarare blir antecknade hos förundersökningsledaren, som vid behov skall erinras om sin skyldighet att snarast anmäla detta till rätten. Jag vill också föreslå, att man till rätten vidarebefordrar anteckning om advokat, som den frihetsberövade haft kontakt med under juren, så att domstolen sedan kan sätta den offentlige försvararen i stånd att få upplysningar från journalvokaten.

Organisation m m

Ansvar för advokatjuren bör ytterst vila på advokatsamfundet och frågorna handläggas på dess kansli. Mera principiella problem kan då underställas styrelsen.

Geografiskt bör jourkretsar under medverkan av samfundets avdelningsstyrelser läggas ut i anslutning till polis- och åklagardistrikt på så sätt, att jourarbetet fördelas jämt. Jourlistor med ersättare får göras upp av advokaterna i jourkretsen, som också får närmare utveckla samordningen med främst polis- och åklagarmyndigheterna. För varje jourkrets bör finnas

en representant med ersättare, som sköter kontakten med såväl myndigheter som advokatsamfundet.

Det har inledningsvis förutskickats, att advokatjouren kan komma att bedrivas olika på skilda orter och under olika tider. Exempelvis i Stockholm och andra större platser, där kriminaljour är anordnad, kommer det säkert att erfordras, att några av jouradvokaterna åtminstone under arbetsbelastade perioder finns till hands på stället. På andra platser kan detta vara varken erforderligt eller möjligt, utan det får där räcka med att jouradvokaterna kan nås per telefon och är beredda att vid behov bege sig till ifrågakvarande polisstation eller häkte.

Jag skall inte närmare gå in på ersättnings- och arvodesfrågorna i anslutning till den skisserade advokatjouren eller söka beräkna erforderligt anslag. Ett sådant torde i vart fall under en försöksperiod vara tillräckligt utan att nödvändiggöra ändring i rättsjälpelagen. Det ligger nära till hands, att domstolarna, som fastställer ersättning till offentliga försvarare, får motsvarande uppgift i förhållande till advokater i brottmålsjour. Det förefaller också motiverat att låta en viss grundersättning utgå till den som ställer sig till förfogande i jouren och därutöver, efter sedvanliga normer, ersätta advokaterna för utfört arbete och - i samband med längre resor - tidsspillan och kostnader. Den obekväma arbetstid som det är fråga om, kompenseras då genom grundersättningen.

Det är i vart fall väsentligt, att alla ersättningsfrågor i brottmål och särskilt, där frihetsberövanden förekommer, får en smidig lösning, som inte missgynnar ett aktivt försvar och ett tidigt advokatinträde.

Advokatjour i brottmål bör såvitt jag förstär prövas under en försöksperiod, innan man mer slutligt kan bestämma sig för, om man vill ha den och hur den i så fall bör vara beskaffad. Bl a av detta skäl har jag försökt utforma detta förslag så, att det ej skall kräva lagändring eller några större ändringar i olika myndigheters rutiner.

Kan man åstadkomma tidigare och mer aktiv advokatmedverkan i brottsutredningarna, bör detta medföra åtskilliga fördelar. Det är ägnat att lindra den frihetsberövades känsla av vanmakt och isolering samt motverka ogrundade anhållningsbeslut. Det kan kanske på sina håll bidra till en mer avspänd ton mellan misstänkt och polis och stundom till snabbare utredningar och därigenom kortare frihetsberövanden. Det kan minska antalet beskyllningar mot polisen och å andra sidan leda till att misstag från dess sida uppdragas snabbare. Det bör också medföra bättre förberedda advokater och därmed en bättre brottmålsprocess.

Det är möjligt, att ett jourssystem kan leda till dessa resultat. Det kan också tänkas, att andra åtgärder är tillräckliga, exempelvis de reformer som föreslås i föreliggande utredningsbetänkande. Det är i vart fall tid att nu inleda försök med advokatjour i brottmål.

Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 21 kap. 3 och 10 §§, 23 kap. 5, 18 och 21 §§ samt 24 kap. 12 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i 21 kap. skall införas en ny paragraf, 3 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

3 §

Vid sin talans förberedande och utförande må den misstänkte biträdas av försvarare.

Försvarare utses av den misstänkte. Är den misstänkte under aderton år eller sinnessjuk eller sinnesslö, utses försvarare av den som har vårdnaden om honom. Har den misstänkte för sig ställt rättegångsombud, anses ombudet som försvarare. Om försvarare äge vad i 12 kap. 2 - 5 §§ och 6 § andra stycket är stadgat motsvarande tillämpning.

Har den misstänkte ej utsett försvarare eller avvisas av honom utsedd försvarare och finnes på grund av sakens beskaffenhet eller eljest hans rätt icke kunna utan biträde tillvaratagas, skall offentlig försvarare förordnas för honom. Är den misstänkte anhållen eller häktad, skall även eljest, om han begär det, offentlig försvarare förordnas.

Nuvarande lydelse

3 a §

Föreslagen lydelse

Är den misstänkte berövad friheten som anhållen eller häktad, skall offentlig försvarare förordnas för honom, om han begär det eller annars särskilda skäl icke föreligga däremot.

Förekommer i annat fall än som avses i första stycket anledning att döma till annan påföljd än böter eller disciplinstraff, skall offentlig försvarare förordnas för den misstänkte, om han begär det. Är den misstänkte under aderton år och är det icke uppenbart, att försvarare ej erfordras, skall i fall som nyss sagts försvarare förordnas för honom även om han ej begär det.

Är saken icke helt enkel eller finnes av annat skäl den misstänkte icke kunna utan biträde tillvarataga sin rätt, skall även eljest offentlig försvarare förordnas för den misstänkte, om han begär det eller så ändå finnes böra ske.

Nuvarande lydelse10 §¹

Offentlig försvarare äge av allmänna medel åtnjuta skälig ersättning för arbete, tidsspilan och utlägg som uppdraget krävt.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer taxa som skall tillämpas vid bestämmande av ersättning.

Ej må offentlig försvarare av den misstänkte förbehålla sig ytterligare ersättning; har sådant förbehåll skett, vare det utan verkan.

23 kap.

5 §

Skall enligt 21 kap. 3 § offentlig försvarare utses för den misstänkte, åligge undersökningsledaren att göra anmälan därom hos rätten.

¹Senaste lydelse 1979:289.

Föreslagen lydelse

Offentlig försvarare äge av allmänna medel åtnjuta skälig ersättning för arbete, tidsspilan och utlägg som uppdraget krävt. Om särskilda skäl icke föranleda annat, föreligger rätt till ersättning även för vad som utförts i tiden före förordnandet eller eljest under förutsättning att förordnande skulle givas.

Åklagaren skall utan dröjsmål anmäla till rätten att fråga har uppkommit om förordnande av offentlig försvarare, när

1. den misstänkte är berövad friheten som anhållen,
2. den misstänkte begär att offentlig försvarare skall förordnas för honom,
3. den misstänkte är under aderton år och anledning förekommer att döma till annan påföljd än bö-

CONTINUED

2 OF 3