

Samarbetet mellan polisen och åklagaren

De långa tiderna för behandling av brottsärenden har uppmärksamats i ett flertal sammanhang. De har upplevts som ett betydande problem med tanke på samhället, målsäganden och den misstänktes rättsskydd. Behandlingens längd har också en stor inverkan på kostnaderna.

Ett samarbete mellan förundersökningsmyndigheten och åklagaren har ansetts medföra effektivitet i ärendenas behandling. Uppgifter om samarbetets volym och art har emellertid funnits att få mycket litet. Huvudfrågan vid revisionen var att klargöra, om samarbetet mellan polisen och åklagaren har svarat mot de allmänna målsättningar om förkortande och kostnadseffektivitet som gäller processens längd. Samarbetet har granskats utgående från processen, varvid man också har gått in för att beakta domstolsväsendets synvinkel.

Samarbetet mellan polisen och åklagaren har oftast hänfört sig till en avgränsning av den ärendespecifika förundersökningen och inriktning av undersökningen samt till användningen av tvångsmedel. Samarbete har bedrivits mer än tidigare redan i ett tidigt skede av förundersökningsprocessen. Det ärendespecifika samarbetet har upplevts som synnerligen viktigt särskilt i omfattande och krävande ärenden. Sådana är särskilt ekonomiska brott och narkotikabrott samt brott som klassificeras som organiserad brottslighet, där avgränsningen av undersökningen är av väsentlig betydelse med tanke på åtalsprövningen och domstolsbehandlingen.

Praxis för anmälan av brottsärenden enligt förundersökningslagen har som helhet fungerat väl. I en del fall har samarbetet inletts redan i det skede av målverksamhet och val av objekt som är centralkriminalpolisens ansvar. På grund av skilda enheters varierande uppfattningar varierar samarbetsförfarandena. I bästa fall hjälper samarbetet vardera parten att redan i ett tidigt skede bedöma den förestående undersökningens och åtalsprövningens möjliga längd samt de erforderliga resurserna.

Polisen har i samarbetet med åklagaren satsat på förbehandlingen av brotten genom att koncentrera behandlingsfunktionerna i synnerhet vid behandlingen av massbrott. Med förfarandet har man kunnat effektivisera behandlingen av massbrott som av hävd har krävt dryga resurser genom att avgränsa bort bl.a. sådana ärenden som inte har möjligheter till framgång ur åtalsprövningens och rättsbehandlingens synvinkel. I huvudstadsregionen inleddes dessutom år 2004 en verksamhet med enhetlig förbehandling av ekonomiska brott, där åklagarna medverkar i förbehandlingen från första början. Detta har bl.a. bidragit till att det nu är lättare att sätta sig in i frågor som är väsentliga med tanke på undersökningen och brottsrekvisita, och även åklagarna anses nu förbinda sig bättre än tidigare i ärendenas behandling. År 2010 har av polisnätverken bildats samarbetsnätverk på riksplånet, där avsikten är att de lokala åklagarna ska medverka aktivt. Förbehandlingsenhetens roll har förändrats från uppgörande av undersökningsplaner till att stöda polisnätverken, vilket revisionsverket betraktar som ett mer ändamålsenligt förfarande än tidigare.

Målsättningen är bl.a. att med avgränsning av förundersökningen inrikta samhällets resurser på de allvarligaste brotten redan i ett tidigt skede av ärendenas behandling. Beslutet om avgränsning har blivit fler, men praxis varierar mellan olika enheter och åklagare. Tyngdpunkten i brottsbekämpningen har vid polisväsendet förutom vid centralkriminalpolisen i mer betydande grad förskjutits i riktning mot bekämpning av allvarlig, organiserad och yrkesmässig kriminalitet endast i huvudstadsregionen, där också sådan kriminalitet förekommer mest. En motsvarande förändring har kunnat ses i åklagarnas verksamhet. Också praxis för uppgörande av skriftliga undersökningsplaner som främjar inriktningen av och tidtabellen för polisens och åklagarens arbete har befästs närmast i huvudstadsregionen, och har koncentrerats på ekonomiska brottsärenden. Enligt revisionsverkets uppfattning är det viktigt, att utnyttjandet av förundersökningsplaner utökas.

I förundersökningsprotokollen förekommer alltför stor brokighet. Enligt revisionsverkets åsikt bör målsättningen vara, att den som studerar förundersökningsprotokollet så lätt som möjligt kan se, på vilka grunder polisen eller åklagaren anser att någon viss brottspunkt har letts i bevis. Det förfarande med slututlåtande som förutsätts i förundersökningslagen behöver stödas med bl.a. klara

och specificerade frågor, och här borde åklagaren medverka. I bästa fall underlättar och styr väl gjorda slututlåtanden åtalsprövningen samt stöder ärendets huvudbehandling vid domstolen.

De medlingsåtgärder som effektiviserar förundersökningen och åtalsprövningen vore enligt revisionsverkets mening bäst att ta i användning redan i det skede då brottsanmälningarna görs eller i ett tidigt skede av förundersökningen, varvid de minskar polisens arbetsmängd och sålunda åstadkommer klara kostnadsinbesparingar. Också en medling i ett senare skede alstrar nytta både för åtalsprövningen och domstolsbehandlingen.

Revisionsverket betonar vikten av ett dubbelriktat responssystem mellan polisen och åklagaren och att det stöds med instruktioner på riksplanet. Det vore skäl att i regel ordna en responssammankomst efter domstolsbehandlingen av omfattande ärenden. Då kunde polisen och åklagaren tillsammans gå igenom domens motiveringar och viktvärdena av olika omständigheter som framförts i den. Samtidigt kunde man behandla vardera partens iakttagelser av hur förundersökningen och domstolsbehandlingen av ifrågavarande ärende har förlöpt och av de omständigheter som har inverkat på saken.

Revisionsverket föreslår, att lokal gemensam utbildning för polisen och åklagaren utökas och att den inriktas mer än tidigare på frågor på det praktiska planet i utvecklandet av samarbetet. Det är viktigt, att också möjligheterna till att delta i utbildningar förbättras.

Målsättningen för polisens och åklagarens inbördes samarbete inom informationssystemen är att hela processen från förundersökning till domstolsbehandling ska införas i ett enhetligt riksomfattande informationssystem. Det nya informationssystemets ibruktagna försnabbar undersökningens genomloppstider och åstadkommer således betydande kostnadsinbesparingar, förbättrar arbetets kvalitet samt höjer procenten för uppklarade brott. Revisionsverket anser det vara viktigt, att utvecklandet av informationssystemen sker i ett nära samarbete så, att det nya systemet blir till så stor nytta som möjligt och att överlappande verksamheter inte uppstår, och att också de för utvecklingsarbetet behövliga resurserna tryggas på bägge förvaltningsområdena.

Åklagarresursernas knapphet har försvårat fördelningen av den till buds stående tiden på förundersökningssamarbete, egentlig åtalsprövning och domstolsbehandling, Trots att man å ena sidan anser att åklagarnas specialisering generellt har förbättrat arbetets

kvalitet, har man å andra sidan enligt åklagarämbetenas svar i viss mån varit tvungen att pruta på förundersökningssamarbetets kvalitet på grund av resursbrist.

Förändringarna i verksamhetsomgivningen uppställer allt med utmaningar för undersökning och åtalsprövning i synnerhet av allvarlig brottslighet, Revisionsverket anser det vara ytterst viktigt, att verksamhetsomgivningen och resursbehoven bedöms på realistisk grund både vid polis- och åklagarväsendet. Sålunda kan man också skapa en så god grund som möjligt för samarbetet och processernas funktion. Enligt revisionsverket bör man i mer omfattande och krävande ärenden kunna specialisera sig mer än för närvarande. Också förutsättningarna för arbete i par och i grupp bör förbättras.

Lagstiftningen ger kompletterad med myndighetsinstruktioner en synnerligen god grund för samarbetet mellan polisen och åklagaren. I syfte att åstadkomma enhetliga förfaranden borde i lagen emellertid betonas samarbetets betydelse särskilt för förundersökning och åtalsprövning av omfattande och krävande brottsärenden. Det vore skäl att definiera lednings- och styrningsansvaret i förundersökningen klarare än för närvarande på lagnivå. I syfte att förbättra planeringen och uppföljningen av samarbetet bör ingående av resultatavtal och utvärderingen av resultaten effektivieras både vid polis- och åklagarväsendet. Polisstyrelsen och Riksåklagarämbetet borde styra de lokala enheterna mer också med gemensamma på rikspanet uppställda resultatmål.

Vid justitieministeriet hör åklagarväsendet till dess kriminalpolitiska avdelning. Till avdelningens uppgifter hör också styrningen av straffens verkställande och brottspåföljdsverket samt uppgifter inom brottsbekämpningen. Åklagarverksamhetens närmare samarbetsinstanser, särskilt domstolarna, hör för sin del till justitieförvaltningsavdelningen. Med tanke på planeringen och beslutsfattandet angående åklagarnas verksamhet och ekonomin förefaller det mest b-giskt, att åklagarväsendet, domstolarna, rättshjälpen och utsköningssäendet skulle vara underställda samma avdelning. Härvid kunde man även bättre beakta det processperspektiv som har betonats också i riksdagens utskottsutlåtanden.