

Utökade befogenheter för civil personal inom Polisen



Sammanfattning

Polisen har ett unikt uppdrag. Polisen ska skydda samhället i stort samt värna människors fri- och rättigheter och ingripa när dessa rättigheter kränks. För att kunna utföra det uppdraget har polisen särskilda befogenheter i form av rätten att använda våld och tvång. Dessa befogenheter ställer stora krav på Polisens organisation och de polisanställda.

Sammansättningen av kompetenser inom Polisen ska utgå från Polisens uppdrag. Utgångspunkten är att en polisanställd har de kunskaper och befogenheter som krävs för de arbetsuppgifter man arbetar med och att ingen ges befogenheter som man inte har kompetens för.

Det finns i dag en stor enighet om att polisen har behov av att stärka kompetensen inom framförallt utredningsprocessen. Detta behov avser såväl ökad som breddad kompetens.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att denna kompetensförstärkning bör ske på tre sätt:

1. En fortsatt utveckling av den polisiära kompetensen.
2. Ett mer effektivt användande av specialistkompetens vilket kräver författningsändringar.
3. En särskild utbildning för specialister som medför att de blir poliser.

Denna promemoria behandlar framförallt frågan om ett effektivt användande av annan kompetens än den polisiära samt de författningsändringar som detta kräver (p. 2). I en annan promemoria, Polisutbildning för specialister, som lämnas till regeringen samtidigt med den nu aktuella promemorian behandlas frågan om en särskild utbildning för specialister (p. 3)

Innehåll

1	INLEDNING.....	4
1.1	Bakgrund.....	4
1.2	Avgränsning.....	4
2	POLISANSTÄLLDA.....	4
2.1	Polisman.....	5
2.2	Civilanställda	5
2.3	Krav för samtliga anställda	6
3	RÄTTLÄGET I UTREDNINGSPROCESSEN.....	6
4	UTREDNINGSPROCESSEN.....	8
4.1	Polisens nationella utredningskoncept, PNU.....	8
4.2	Anmälan om brott	8
4.3	Förundersökning	9
4.4	Förenklade utredningar.....	10
4.5	<i>Schematisk bild av utredningsprocessen.....</i>	<i>11</i>
5	TIDIGARE UTREDNINGAR OCH RAPPORTER.....	11
5.1	Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen, SOU 2003:74 (BRU-rapport).....	11
5.2	Framtidens polis och framtidens polisutbildning, SOU 2007:39 och 2008:39	12
5.3	Hantering av mängdbrott, Riksrevisionen, RiR 2010:10.....	13
5.4	Att hantera brottmål effektivt, Riksrevisionen, RiR 2011:27.....	13
5.5	Rikspolisstyrelsens slutrapport Polisens brottsutredningsverksamhet – utredning om säkerhet, arbetsvillkor och arbetsmiljö m.m. (PoA-400-6355/07).....	14
6	ALLMÄNT OM BEHOVET AV ANNAN KOMPETENS OCH HINDER FÖR ATT TA TILLVARA KOMPETENSEN.....	14
7	BEHOV AV FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR.....	18
7.1	Inledande åtgärder.....	18
7.2	Biträde av polismyndighet och verkställande av beslut av förundersökningsledaren.....	19
7.3	Förhör efter gripande	22
7.4	Information om förenklad delgivning.....	22
7.5	Vitesföreläggande	23
7.6	Förundersökningsledning.....	24
7.7	Författningsändringar.....	25
7.7.1	Förslag till ändring i rättegångsbalken.....	25
7.7.2	Ändring i polisförordningen (1998:1558).....	28
8	SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER	29

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen gav den 13 december 2012 i uppdrag till Rikspolisstyrelsen att utveckla polisens grundutbildning samt att redovisa behovet av att personer med annan utbildning än polisutbildning ska få utföra polisiära arbetsuppgifter som omfattar sådana uppgifter som i dag endast får utföras av polisman (Ju2012/8213/PO, Ju2007/1410/PO, Ju2007/5570/PO, Ju2008/3540/PO och Ju2010/4872/PO). Uppdraget i den sist nämnda delen redovisas i denna promemoria samt i en promemoria med titeln Polisutbildning för specialister.

Arbetet med promemorian har utförts av en arbetsgrupp inom Rikspolisstyrelsen och hållits samman av rättsavdelningen. Synpunkter har inhämtats från länspolismästarna samt från personalorganisationerna inom Polisen.

1.2 Avgränsning

Som framgår längre fram i rapporten är det i första hand inom polisens utredningsverksamhet som behovet av ökade befogenheter finns för andra än polisutbildad personal. Denna rapport fokuserar därför i huvudsak på detta område.

Under arbetet med denna promemoria har flera förslag framkommit som rör Polisens trafikarbete och de medarbetare som arbetar inom detta område. Dessa förslag kräver dock ytterligare överväganden och kommer därför att beredas vidare inom Rikspolisstyrelsen (polisavdelningen, PoA).

2 Polisanställda

Vid polisen i Sverige finns i dag knappt 28 400 anställda. Av dessa är cirka 20 000 poliser och cirka 8 400 civilanställda. Av de civilanställda är 7 800 tillsvidareanställda.

Enligt polisens BESTA-kodning¹ har 4 404 poliser och 737 civilanställda funktion som utredare. Dessutom har 593 poliser funktion som förundersökningsledare. Till det ska dock på polissidan räknas poliser i funktioner som fattar motsvarande beslut samt tekniker med flera, som medverkar i utredningar i olika faser. Enligt Polisens nationella utredningskoncept, PNU, betonas också att det ska finnas en gemensam helhetssyn på uppdraget och att alla poliser måste se sig som brottsutredare oavsett organisatorisk hemvist. Ett stort antal poliser arbetar således med utredningsfrågor utöver de som är kodade som utredare. Detsamma gäller civilanställd personal som ofta tar upp brottsanmälningar antingen vid receptioner på polisstationer eller genom Polisens nationella kontaktcenter, PKC. Flera tekniker och IT-forensiker som deltar i utredningsverksamheten är också civilanställda.

¹ BESTA: Befattningsgruppering för statistik är ett system där statliga befattningar grupperas efter arbetsuppgiftens innehåll och svårighetsgrad.

Arbetsuppgifterna inom polisen ska fördelas utifrån medarbetarnas kompetens och funktion. Ett antal uppgifter är dock enligt författning förbehållet poliser (polisman). Dessa förbehåll finns i huvudsak i rättegångsbalken, RB, polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558). Förbehållen kan emellanåt medföra att utredningsarbetet utförs på ett mindre kvalificerat och mindre effektivt sätt. Denna promemoria ska därför analysera behovet av att personer med annan utbildning än polisutbildning ska få utföra sådana arbetsuppgifter som i dag enligt lag eller annan författning endast får utföras av poliser.

2.1 Polisman

Det är regeringen som beslutar vad som avses med polisman (4 § polislagen). I 1 kap. 4 § polisförordningen finns en definition av vad som avses med polisman. Enligt bestämmelsen avses med polisman; länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, kommissarie, inspektör, polisassistent samt polisaspirant. Dessutom anses vissa befattningshavare vid Rikspolisstyrelsen som polismän.

För att kunna få anställning som kommissarie, inspektör eller polisassistent krävs att man har genomgått Polisprogrammet och aspirantutbildning. För polissekreterare och högre fanns tidigare en formell Polischefsutbildning. Denna avskaffades år 1999. Numera regleras anställningskraven för denna kategori i polisens föreskrifter (FAP 712-1) samt i Rikspolisstyrelsens beslut om grundläggande krav för anställning som polischef (beslut den 20 september 2010 i ärende HR 778-3611/09).

Det ska också påpekas att det finns en stor bredd av kompetens hos poliserna. Flera av framförallt de senare anställda poliserna har akademisk examen i t.ex. juridik, sociologi, ekonomi eller kriminologi. Flera har också arbetat inom sina specialistområden innan de börjat på polisprogrammet. Inom polisen saknas det ett system för att följa upp vilken kompetens som poliserna har förutom grundutbildning och utbildning inom polisen.

Det finns också en stor bredd på genomgången fort- och vidareutbildning såväl inom som utom polisen. En del av utbildningen är förlagd till universitet och högskolor. Med hänsyn till de varierande arbetsuppgifterna inom polisen är det också svårt att se "poliskompetens" som ett enhetligt begrepp.

2.2 Civilanställda

För civilanställda finns inte några motsvarande generella krav. Bakgrund och utbildning varierar mycket beroende på vilken funktion som innehas. Personal vid PKC och anmälningmottagningar på polisstationer saknar ofta akademisk examen. Även många av mängdbrottsutredarna saknar akademisk examen medan flera utredare vid specialrotlar har rekryterats särskilt för sin akademiska kompetens. På senare tid har allt fler specialister rekryterats, de

flesta med akademisk examen. Polisen har under 2011-2012 omfördelat medel för att anställa främst specialister och utredare.² Det finns inte några exakta siffror på hur många utredare som har akademisk examen men uppskattningsvis har mellan en tredjedel och hälften av de civila utredarna en akademisk examen.

Till skillnad mot poliser, som alltid är anställda i sin tjänstebenenämning exempelvis kommissarier, finns inte någon enhetlig linje för civilanställda. I vissa myndigheter är de anställda med den funktionstitel de har, t.ex. utredare, medan de i andra myndigheter är anställda som handläggare med funktion som utredare. Rikspolisstyrelsen har rekommenderat att de som har funktion som specialister och utredare ska vara anställda som handläggare.

2.3 Krav för samtliga anställda

Alla som anställs inom Polisen är föremål för säkerhetsprövning. För poliser och de civila funktioner som är säkerhetsklassade är svenskt medborgarskap ett krav. För civilanställda finns, utöver kravet på svenskt medborgarskap, inga särskilda krav utöver allmän laglydnad.

3 Rättsläget i utredningsprocessen

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

Följande regler gäller beträffande vilken personalkategori som får handlägga uppgifter under utredningsprocessen.

Det är polismyndigheten (eller åklagare) som leder förundersökningar (23 kap. 3 § rättegångsbalken, RB). En rad behörigheter är knutna till förundersökningsledarskapet. Den viktigaste av dem torde vara behörigheten att besluta om vissa tvångsmedel, bl.a. hämtning till förhör (6 § förundersökningskungörelsen, FUK), beslag (27 kap. 4 § RB) husrannsakan (28 kap. 4 § RB) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB).

Inom polisen får delegation att leda en förundersökning endast lämnas till en polis. Detta följer av 3 kap. 6 a § sista meningen polisförordningen. Enligt 3 kap. 6 § polisförordningen ska ärenden vid en polismyndighet som inte ska avgöras av polisstyrelse eller polismyndighet avgöras av länspolismästaren. Arbetsuppgiften kan dock delegeras till annan anställd. I 3 kap. 6 a § förskrivs att polismyndigheten ska fördela ärenden mellan de anställda efter deras kva-

² Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2012-2014 p. 4.2 Särskild satsning på ny och mer kompetens.

lifikationer. Vid fördelningen ska myndighet beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten ska beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Myndigheten ska också se till att ärendena inte handläggs av mer kvalificerad personal än vad ärendet kräver. I sista meningen anges att myndigheten inte får överlämna åt någon annan än en polis att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken ska skötas av en polismyndighet. Den sist nämnda meningen innebär en begränsning i möjligheter att delegera förundersökningsledarskapet till civilanställda.

Enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB får åklagaren vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten eller uppdra åt polisman att vidta viss åtgärd. Även om bestämmelsen inte ger åklagaren en formell möjlighet att på motsvarande sätt uppdra utredningsåtgärder till tjänstemän inom polisen som inte är poliser är detta möjligt och vanligt, se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken, del 2, 23:20, Karnov, kommentar till rättegångsbalken not 677 samt prop. 1969:114 s. 36. Det är t.ex. vanligt förekommande att åklagaren ger direktiv att utföra vissa åtgärder till en ekonom inom ekobrottsverksamhet eller till en civil utredare på en familjevåldshotell. Vilka begränsningar i denna möjlighet utöver vad som anges i de kommande styckena i detta avsnitt diskuteras i kapitel 7. När det gäller förundersökningar som leds av en polisiär förundersökningsledare finns inte motsvarande begränsningar i möjligheten till delegation till civilanställda.

Utöver bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB finns i vissa av rättegångsbalkens paragrafer angivet att åtgärden endast får utföras av en polisman. Sådana bestämmelser finns i 23 kap. 3 § tredje stycket om hållande av förhör m.m. innan förundersökning har inletts, 23 kap. 6 a § om beslut om vite vid kallelse till förhör, 23 kap. 8 § om medtagande till förhör, 24 kap. 7 § om gripande, 24 kap. 8 § om förhör efter gripande, 26 kap. 3 § tagande av egendom i förvar vid fara i dröjsmål, 24 kap. 4 § om beslag vid fara i dröjsmål, 28 kap. 4 § om husrannsakan vid eftersökande, 28 kap. 5 § om husrannsakan vid fara i dröjsmål, 28 kap. 10 § undersökning på vissa angivna ställen, 28 kap. 13 § om kroppsvisitation vid fara i dröjsmål samt 33 kap. 6 § om delgivning av information om förenklad delgivning.

Det finns också några bestämmelser i förundersökningskungörelsen (1947:948) som pekar ut polisman som den som har befogenhet att utföra en viss åtgärd men de allra flesta bestämmelserna i kungörelsen anger inte vilken yrkeskategori som kan utföra åtgärden. T.ex. finns inga hinder för civilanställda att hålla förhör eller att vara förhørsledare.

Utöver bestämmelserna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen finns en mängd bestämmelser som ger polisman befogenheter att vidta åtgärder utanför förundersökningsområdet, framförallt i polislagen (1984:387).

4 Utredningsprocessen

4.1 Polisens nationella utredningskoncept, PNU

Polisens övergripande strategi för utredningsverksamheten är Polisens nationella utredningskoncept, PNU. De tre grundpelarna i det brottsutredande uppdraget är förundersökningsledning, utvecklad arbetsmetodik och brottsreduktion.

De viktigaste punkterna i PNU är att:

- förundersökningsledarens roll ska vara renodlad, permanent och dygns-täckande med långtgående delegation,
- förundersökningsledningen ska vara en myndighetsgemensam resurs,
- utredning ska ske i nära anslutning till brottet,
- brottsutredarna ska stå till förundersökningsledarnas förfogande,
- förenklade utredningsförfaranden ska användas i större utsträckning,
- fler befattningshavare ska genomföra brottsplatsundersökningar,
- gällande rutiner för spårsäkring ska dokumenteras och fastställas och att
- kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare ska stå till förundersökningsledarens förfogande.

Det betonas också att det måste finnas en gemensam helhetssyn på uppdraget och att alla poliser måste se sig som brottsutredare oavsett organisatorisk tillhörighet. Det innebär bl.a. att en brottsutredning anses börja redan när en polispatrull anländer till en brottsplats och att den utredande personalen inte bara kan vara verksam under kontorstid. Den strikta uppdelning som emellanåt görs mellan yttre ingripande personal och inre utredande personal är med detta synsätt inte längre relevant.

Generellt kan också sägas att förundersökningsledaren har fått en alltmer betydande roll och att de allra flesta beslut under en förundersökning fattas av denne medan utredarna utför de åtgärder som det beslutats om.

4.2 Anmälan om brott

Uppgifter om brott kommer till polisens kännedom på olika sätt, genom brev, telefonsamtal eller genom att polisen själv upptäcker ett brott. Så fort polisen får kännedom om ett brott ska det upprättas en anmälan. Idag upprättas anmälan av PKC-personal (60 %) eller anmälningssmottagare i reception (15 %), efter en skriftlig anmälan (10 %) eller av polis på plats (15 %).

Vid PKC görs anmälan via telefon och en operatör tar upp och skriver in anmälan. Sedan granskar en förundersökningsledare anmälan och efter godkännande sänds den till respektive myndighet där en ny granskning sker och därefter fattas beslut om att inleda förundersökning eller inte. Även anmälningar via IMSE hanteras av PKC-personal. IMSE är ett elektroniskt anmälningssystem hos polisen där anmälan läggs in i anmälningssystemet och granskas av förundersökningsledare. Efter godkännande sänds den till respektive myndighet där en ny granskning sker och därefter fattas beslut om

att inleda förundersökning eller inte. Operatörerna vid PKC är civilanställda medan förundersökningsledarna är poliser.

Anmälan i reception tas upp av såväl civil personal som av polis. Anmälan överlämnas därefter till förundersökningsledare för beslut. Skriftliga anmälningar skrivs in i polisens datasystem och överlämnas till förundersökningsledaren för beslut.

När en polispatrull kommer till en brottsplats och skriver in en anmälan vidtas ofta en del åtgärder såsom förhör och spårsäkring innan ärendet överlämnas till förundersökningsledare för beslut. Om tvångsåtgärder vidtas anses en förundersökning ha inletts redan genom själva åtgärden.

Åtgärder som förhör etc. innan en förundersökning har inletts får endast hållas av polis eller åklagare (24 kap. 3 § tredje stycket RB).

4.3 Förundersökning

Efter de inledande åtgärderna tas ärendet över av en förundersökningsledare (åklagare eller polisiär förundersökningsledare) som beslutar om förundersökning ska inledas eller inte samt, i det först nämnda fallet, lämnar direktiv till en utredare om vilka åtgärder som ska vidtas. Det kan t.ex. röra sig om förhör, hämtning till förhör eller andra frihetsberövande åtgärder, husrannsakan (reell eller personell) kroppsvisitation/kroppsbesiktning eller beslag. Utredaren kan vara en polis eller en civil utredare. Båda kategorierna kan verkställa förundersökningsledarens direktiv. I några fall har som angetts i tidigare avsnitt endast poliser befogenhet att utföra uppgifterna. Det kan dock påpekas att såväl poliser som civila utredare får delge misstanke eller ”slutdelge” en förundersökning efter förundersökningsledarens beslut³, fotografera misstänkta eller ta salivprov från (topsa) misstänkta och andra så länge de inte motsätter sig åtgärden (dvs. så länge det inte krävs någon form av våldsanvändning). Beträffande husrannsakan och beslag är rättsläget inte helt klart (se kapitel 7.2).

När det gäller förhör får både poliser och civila utredare utföra dessa efter förundersökningsledarens direktiv. I ett fall har dock endast poliser befogenhet för detta. Det rör sig om förhör efter verkställande av anhållningsbeslut i någons frånvaro eller förhör med någon som gripits enligt 24 kap. 7 § RB (24 kap. 8 § RB).

Förundersökningsledaren kan också fatta beslut under utredningens gång om ytterligare åtgärder. Endast förundersökningsledaren kan fatta beslut om att den misstänkte ska underrättas om att han eller hon är misstänkt för ett brott, däremot kan såväl poliser som civila utredare utföra själva underrättelsen.

³ Tidigare krävdes ett särskilt intyg om delgivning vilket endast stämningsman, åklagare eller polisman kunde utfärda. Genom den nya delgivningslagen som trädde i kraft 2010 är det respektive myndighet som beslutar om vem som ska delge något. Det innebär att det inte längre finns något hinder för civila utredare att ”slutdelge” eller underrätta en misstänkt om att förundersökningen är slutförd.

Utredaren verkställer besluten men fattar inte egna beslut om vad som ska göras (utom vid fara i dröjsmål).

I 33 kap. 6 § RB finns vissa bestämmelser om det s.k. snabbspåret. Enligt den paragrafen får tingsrätten delge den misstänkte stämning och andra handlingar i brottmål genom förenklad delgivning. En förutsättning för detta är att den tilltalade vid ett personligt sammanträffande med polisman, åklagare, tulltjänsteman eller tjänsteman vid kustbevakning har delgetts information om att sådan delgivning kan komma att användas i tingsrätten.

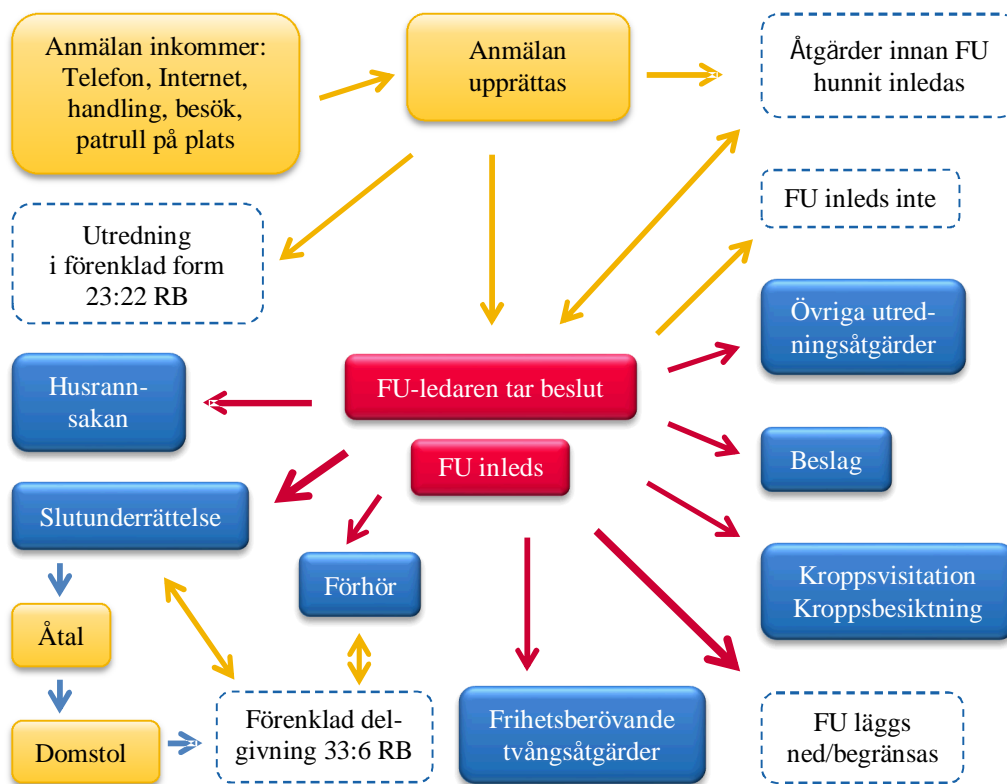
Det är förundersökningsledaren som beslutar om ett ärende är färdigutrett och vad som ska ske med det; läggas ned, kompletteras, överförs till annan polismyndighet där utredning mot samma person pågår eller färdigställas som ett förundersökningsprotokoll som ska överlämnas till åklagare. Innan protokollet överlämnas till åklagare ska den misstänkte och hans eller hennes försvarare slutunderrättas.

4.4 Förenklade utredningar

Enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken kan utredningar även göras i förenklad form utan att förundersökning inleds. Bestämmelsen är tillämplig på brott som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. En förutsättning för att det förenklade förfarandet ska få användas är att det finns tillräckliga skäl för åtal även utan att en förundersökning genomförs. Det finns framförallt skäl att använda det förenklade förfarandet då den misstänkte erkänner gärningen och brottet kan beivras genom strafföreläggande eller ordningsbot.

Den praktiska konsekvensen av utredning i förenklad form är att det inte behövs något protokoll, att den misstänkte inte behöver delges misstanke och inte heller behöver få del av utredningen. Det har i många fall anförts att polisen bör använda detta förfarande så ofta som möjligt och i väsentligt fler fall än vad som sker i dag. Ett frekvent användande av den förenklade formen förespråkas också i PNU som en del av en effektivisering av polisens utredningsverksamhet. Det nya utredningsverktyget PUST utgår också från att denna form ska användas när så är lämpligt.

4.5 Schematisk bild av utredningsprocessen



5 Tidigare utredningar och rapporter

Frågan om behovet av kompetenshöjande åtgärder inom polisens brottsutredande verksamhet har varit föremål för flera utredningar (se bl.a. SOU 1976:6, SOU 2003:114, SOU 2008:39, Ds 1983:10 och Ds 1996:11). Ett antal rapporter och promemorior från Riksrevisionen, Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen har också behandlat frågan. Gemensamt för samtliga skrifter är att det anses finnas ett behov av ökad och breddad kompetens inom polisens brottsutredande verksamhet och att detta behov inte kan tillgodoses endast med polisär kompetens. Hur den ytterligare kompetensen ska tillföras polisen lämnas olika förslag på. Rikspolisstyrelsen har också vid flera tillfällen framhållit detta behov (se bl.a. Polisens preliminära planeringsförutsättningar för perioden 2012-2014). Ett urval av utredningarna m.m. redovisas kortfattat nedan.

5.1 Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen, SOU 2003:74 (BRU-rapport)

I betänkandet konstateras att det behövs kompetenshöjande åtgärder inom polisens brottsutredande verksamhet (s. 245 f.) samt att det bör finnas ett starkt inslag av utredare med traditionell polisiär bakgrund. Som ett komplement till detta bör det dock enligt utredningen rekryteras ett utökat antal utredare med annan utbildnings- och erfarenhetsbakgrund.

Beträffande polisutbildad personal föreslogs en ny enhetlig utbildning för kvalificerad brottsutredningsverksamhet och det påpekades att det skulle vara en fördel om denna gav högskolepoäng.

Beträffande utredare utan polisutbildning föreslogs att dessa efter utbildning i bl.a. straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder skulle benämnas kriminalutredare och få samma befogenheter som en polisman under en brottsutredning (s. 301 f.). Enligt utredningen skulle detta även innebära en befogenhet att bruka våld i de situationer som avses i 10 § första stycket 1-6 polislagen. Enligt utredningen skulle det inte finnas krav på högskolebakgrund men utredningen antog att detta ändå skulle vara det största behovet. Utredningen avvisade dock tidigare förslag om att utredarna skulle benämnas poliser eftersom det enligt utredningen i allmänhetens ögon skulle riskera att ge upphov till missförstånd och förvecklingar (s. 300).

I de nu aktuella hänseendena, dvs. förändringar för utredare som saknar polisutbildning, har förslagen inte genomförts.

5.2 Framtidens polis och framtidens polisutbildning, SOU 2007:39 och 2008:39

I betänkandena konstaterade utredningen att polisen har behov av en ökad och en breddad kompetens. Utredningen föreslog därför i det senare betänkandet att polisutbildningen skulle bli en treårig högskoleutbildning och medföra en akademisk examen, polisexamen. Därutöver föreslogs en ettårig högskoleutbildning på avancerad nivå som skulle ge en specialistpolisexamen. Behörighetskravet för att antas till denna utbildning skulle vara akademisk examen, polis eller annan. För de studerande vid specialistpolisprogrammet som inte genomgått polisprogrammet skulle ytterligare en halv termin ingå med tyngdpunkten förlagd till ämnet polisiärt arbete eller polisvetenskap.

Såväl de som tog polisexamen som specialistpolisexamen och anställdes av polismyndighet skulle benämnas poliser. De skulle också få samma befogenhet som andra poliser inom utredningsverksamheten.

Enligt utredningen skulle ett genomförande av förslagen bredda polisyrket och ge fler människor möjlighet att arbeta som poliser. Polisyrket skulle också öppnas upp för annan kompetens och nya karriärvägar skapas.

De flesta remissinstanserna var positiva till betänkandet. Regeringen har dock beslutat att inte genomföra förslagen. Istället har Rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att utveckla grundutbildningen till polis samt att redovisa behovet av att civil personal får befogenheter som idag är förbehållet poliser. Det sistnämnda uppdraget redovisas i den nu aktuella rapporten.

5.3 Hantering av mängdbrott, Riksrevisionen, RiR 2010:10

Riksrevisionen har granskat polisens och åklagarnas hantering av mängdbrott. Riksrevisionens samlade slutsats är att regeringen och myndigheterna hittills inte gjort tillräckligt för att lösa problemen i mängdsbrottshanteringen och att problemen framförallt finns inom polisen.

Enligt Riksrevisionen utförs inte ett antal moment effektivt inom polisen. Det första är att tidiga utredningsåtgärder inte utförs i tillräcklig omfattning (s. 54). Det gäller bl.a. ärenden som inleds vid Polisens kontaktcenter, PKC som med dagens regler inte kan sälla bort ärenden som kan läggas ned direkt och därmed inte belasta resten av polisverksamheten. Riksrevisionen konstaterar också att PKC och polismyndigheterna delvis gör ett dubbelarbete som skulle kunna utföras endast av PKC.

PKC kan med dagens regler inte heller vidta enkla utredningsåtgärder som skulle kunna vidtas omgående vilket i sin tur leder till att ärenden blir ligande och att bevisningen därmed försämrats.

De andra momenten som inte utförs effektivt är användandet av förenklade utredningsförfaranden samt bristfällig ledning och styrning som är avgörande för att Polisens nationella utredningskoncept, PNU, ska få genomslag.

Riksrevisionen konstaterar också att andelen civila utredare som hanterar mängdbrott är förhållandevis liten och att civila utredare anses vara kompetenta och ambitiösa. Enligt Revisionen är också kostnaden för civila utredare lägre än för poliser.

Riksrevisionen identifierar tre legala begränsningar för civila utredare inom mängdbrottsområdet; de får i begränsad omfattning använda tvångsmedel, de har inte befogenhet att hålla förhör när någon har gripits (s.k. 24:8 förhör) och de får inte heller ”slutdelge” en förundersökning⁴. Enligt riksrevisionen är dessa begränsningar i praktiken inte något större hinder, och när det behövs går det att lösa saken på ett pragmatiskt sätt som inte bryter mot lagen.

Riksrevisionen menar därför att det i stort sett inte finns några nackdelar med att låta civila utredare utreda mängdbrott och att polisen inte fullt ut tagit tillvara den tillgång som civila utredare kan vara.

5.4 Att hantera brottmål effektivt, Riksrevisionen, RiR 2011:27

I denna rapport redovisar Riksrevisionen sin granskning av effektiviteten i rättsväsendet och specifikt brottmålsprocessen samt analyserar orsakerna till effektivitetsbristerna.

Riksrevisionen konstaterar personalens kompetens inte alltid används på det mest effektiva sättet. Ett exempel är civila utredare inom polisen. Revisionen rekommenderar att användningen av civila utredare ska öka.

⁴ Den sistnämnda frågan har dock numera lösts, se not 3.

Revisionen pekar på flera brister inom polisen och menar bl.a. att det inte är fråga om en resursbrist utan en fråga om att nyttja existerande resurser mer effektivt samt att kompetensen är varierande och bristfällig bland mängdbrottsutredarna.

5.5 Rikspolisstyrelsens slutrapport Polisens brottsutredningsverksamhet – utredning om säkerhet, arbetsvillkor och arbetsmiljö m.m. (PoA-400-6355/07)

Rapporten belyser, med beaktande av arbetsmiljöperspektivet, hur den samlade kompetensen inom polisens brottsutredande verksamhet ska kunna användas på bästa möjliga sätt och därmed kunna effektivisera utredningsarbetet.

I rapporten konstateras att rättsläget innebär att det finns ett legalt utrymme för att använda civila brottsutredare för hantering av de flesta arbetsuppgifter som ingår i den brottsutredande verksamheten. I rapporten identifieras dock tre områden där det finns ett behov av att även civila brottsutredare ska få vidta åtgärder, men detta inte medges enligt lag eller annan författning. Rapporten lämnar förslag på författningsändringar och hänvisar i denna del till SOU 2003:114 som refereras till ovan. I rapporten påpekas dock att de civila utredarna inte bör benämnas kriminalutredare som föreslogs i betänkandet utan författningstexten bör peka ut tjänsteman vid polismyndighet som behö-
rig.

Vidare redovisas en intervjuundersökning som samstämmigt visar att de civila utredarna är en uppskattad och betydelsefull resurs samt att polisen genom dessa tillförs ny kunskap, utökad arbetskaper och ibland ett annat verksamhetsperspektiv.

6 Allmänt om behovet av annan kompetens och hinder för att ta tillvara kompetensen

Polisen har ett unikt uppdrag. Polisen ska skydda samhället i stort samt värna människors fri- och rättigheter och ingripa när dessa rättigheter kränks. För att kunna utföra det uppdraget har polisen särskilda befogenheter i form av rätten att använda våld och tvång. Dessa befogenheter ställer stora krav på Polisens organisation och de polisanställda.

Polisens uppgifter spänner över ett stort område. Enligt 2 § polislagen (1984:387) hör det till polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Sammansättningen av kompetenser inom Polisen ska utgå från Polisens uppdrag. För att klara Polisens mycket vida uppdrag och kunna bedriva verksamheten på ett effektivt sätt och med hög kvalitet behöver Polisen medarbetare med olika kunskapsbakgrund t.ex. beteendevetenskap, forensisk, ekonomi, teknik och juridik. Rikspolisstyrelsens bedömning är att behovet av olika kompetenser ökar (se Rikspolisstyrelsens budgetunderlag 2013-2015). Som utgångspunkt måste gälla att en polisanställd har de kunskaper och befogenheter som krävs för de arbetsuppgifter de arbetar med och att ingen får tillåtas att använda befogenheter för vilka personen inte är utbildad.

Såväl samhällsutvecklingen som brottsutvecklingen i samhället ställer nya krav och innebär också delvis förändrade utmaningar för polisen. Inte minst gäller det den grova organiserade brottsligheten, den ökade graden av internationalisering och förskjutningen till nya brottsplatser, det vill säga internetrelaterad brottslighet m.m. Även kraven på ökad upplärning av mängdbrotten innebär utmaningar för framtidens polis.

Som redovisats i det föregående avsnittet finns en stor enighet om att polisen har behov av att stärka kompetensen inom framförallt utredningsprocessen. Detta behov avser såväl ökad som breddad kompetens. En del i detta är att utveckla den traditionella polisiära kompetensen. Ansvar för detta är i dag delat och ligger i huvudsak på respektive polismyndighet. Rikspolisstyrelsen anordnar också i samråd med polismyndigheterna ett antal centrala utbildningar i huvudsak för förundersökningsledare samt inom olika specialistgrenar, t.ex. utredningar om brott mot barn.

Polisen har också sedan några år tillbaka fokus på att rekrytera personer med annan akademisk examen eller utbildning till polisutbildningen. En utmaning i framtiden blir att ta tillvara denna kompetens i polisverksamheten.

Det torde dock utöver detta även finnas ett behov av breddad och annan kompetens, företrädesvis annan akademisk kompetens kombinerad med erfarenhet inom respektive specialiseringsområde.

I det ovan refererade betänkandet Framtidens polisutbildning, SOU 2008:39, anför bl.a. att det i tidigare utredningar har uttalats att såväl i det mer långsiktiga brottsförebyggande arbetet som i utredningsverksamheten kommer det ställas ökade krav på specialisering. I betänkandet anges bl.a. följande.

I det mer långsiktiga brottsförebyggande arbetet kommer i framtiden att krävas att polisen arbetar mer kunskapsbaserat. Polisen måste på ett bättre sätt ta till sig den forskning som finns på området och ständigt utvärdera sina egna metoder för att kunna bedöma vilken typ av insats som ger bäst resultat. I utredningsverksamheten kommer det enligt vår bedömning att ställas krav på en ökad specialisering när det gäller utredning av vissa typer av brott. En kraftfull bekämpning av exempelvis IT-brottslighet, miljöbrottslighet och ekonomisk brottslighet ställer krav på tillgång till specialistkompetens. Så kan vara fallet även när det gäller utredning av brott i nära relationer, såsom våld mot kvinnor och barn samt beträffande grova brott med

särskilt högt straffvärde. Vi har därtill bedömt att den grova och organiserade brottsligheten kommer att bli än mer internationell och mer sofistikerad. Att bekämpa den typen av brottslighet kommer att kräva fördjupade kunskaper om orsakerna till den grova och organiserade brottsligheten, än mer utvecklade arbetsmetoder och en större uthållighet från polisens sida.

Polisen har också på senare tid rekryterat specialister och utredare med akademisk kompetens ofta i kombination med erfarenhet av andra områden än det polisiära.

Som konstaterats i tidigare avsnitt finns det vissa legala hinder för att denna kompetens ska kunna tas tillvara fullt ut. Flera av de åtgärder som utförs under en förundersökning torde inte vara av sådan art att det är lämpligt att civila utredare får utföra dem. Det gäller i första hand sådana åtgärder där fysiskt våld kan behöva användas eller där det finns en risk för att sådant våld ska användas. Poliser har genom sin utbildning och erfarenhet kompetens att hantera situationer där olika tvångsingripanden kan aktualiseras. Det innebär bl.a. att de har kompetens att genom sitt bemötande minska risken för att våld behöver tillgripas. De har också kompetens för att för det fall någon form av våld behöver tillgripas hantera detta på ett proportionerligt och lagligt sätt. Exempel på sådana åtgärder är medtagande till förhör, gripande utan anhållningsbeslut eller husrannsakan utan föregående beslut pga. fara i dröjsmål.

Beträffande andra åtgärder finns det dock anledning att överväga förändringar. Det gäller framförallt hållande av förhör och vidtagande av åtgärder innan en förundersökning har inletts (23 kap. 3 § RB), hållande av förhör enligt 24 kap. 8 § RB med gripna, samt delgivning av information om förenklad delgivning (33 kap. 6 § RB). Även befogenheten att verkställa vissa av förundersökningsledarens beslut, t.ex. att verkställa husrannsakan efter beslut av förundersökningsledare och beslut om beslag i samband med husrannsakan bör förtydligas. Dessa frågor behandlas i avsnitt 7.2.

Det ska samtidigt konstateras att det emellanåt inte är de legala förutsättningarna som utgör ett hinder. I flera fall anses inte att en civil utredare kan utföra vissa uppgifter trots att det inte finns något hinder i lagstiftningen. Sådana uppfattningar synes grunda sig på tradition och rutiner och emellanåt okunskap. Så har t.ex. hävdats att en civil utredare inte kan delge misstanke om brott under ett förhör, något som lagstiftningen inte ställer upp något hinder emot.

Hinder av den här arten är naturligtvis polisens sak att undanröja för att kompetensen bland civilanställda utredare ska kunna tas tillvara fullt ut. Självfallet är det dock inte endast legala hinder som är avgörande. Även säkerhetsaspekter och arbetsmiljöaspekter måste påverka bedömningen i det enskilda fallet.

En annan fråga som aktualiserats är möjligheten att ta till vara kompetensen hos andra än de som gått polisprogrammet till ytterligare uppgifter än just

utredare. Inom polisen arbetar t.ex. högskoleutbildade analytiker inom underrättelsetjänsten. Dessa är dock sällan med i själva den operativa fasen och torde därmed inte ha behov av ökade befogenheter på det området. I den mån de medverkar i utredningar torde de om behov finns kunna ges befogenhet på samma sätt som behandlas i avsnitt 7.2. Andra yrkesområden är t.ex. IT-forensiker. Dessa arbetar inom utredningsprocessen och undersöker t.ex. beslagtaget IT-gods. Emellanåt kan det finnas ett behov av att de skulle fatta beslut om beslag. Denna fråga är likartad som för utredare och behandlas i avsnitt 7.2.

En annan yrkeskategori är de civila bilinspektörer som arbetar inom trafikområdet. I vissa delar finns det frågor som rör deras verksamhet, t.ex. beslag, som är generella och behandlas i avsnitt 7.2. Andra frågeställningar som kommit upp under arbetet med denna promemoria kommer att beredas vidare inom Rikspolisstyrelsen (polisavdelningen, PoA).

En ytterligare fråga som har betydelse i detta sammanhang är att förundersökningsledarna har fått en allt viktigare roll i utredningsprocessen. De ska enligt polisens utredningskoncept leda verksamheten i den enskilda brottsutredningen och driva en aktiv och renodlad förundersökningsledning.

Det har tidigare konstaterats att det råder brist på kvalificerade förundersökningsledare inom polisen, se bl.a. Förundersökningsbegränsning, SOU 2010:43 s. 132 f. Även om polisen de senaste åren gjort en betydande satsning på förundersökningsledning synes ytterligare åtgärder behövas. För att bredda kompetensen och tillföra nya synsätt kan ett förslag vara att personer som arbetar eller har arbetat som åklagare gärna med specialisering inom mängdbrottsområdet rekryteras som förundersökningsledare. Denna fråga behandlas i kapitel 7.6.

Ett sätt att öka flexibiliteten och effektiviteten inom polisverksamheten är att ta till vara civil kompetens på ett bättre sätt än vad som sker i dag genom vissa författningsändringar. Ett annat sätt är att införa en polisutbildning för specialister, vilket behandlas i promemorian Polisutbildning för specialister.

Det ska samtidigt påpekas att polisen inte har behov av att samtliga civilanställda specialister eller andra blir poliser. Flera författningsändringar behöver därför göras för att utredare som inte är poliser ska kunna göra ett effektivt jobb och kompetensen kunna tas tillvara fullt ut. Beträffande möjligheten för andra än poliser att vara förundersökningsledare torde det finnas personer som inte kan, vill eller bör bli poliser men vars kunskap och kompetens ändå skulle vara värdefull för polisen. Ett exempel skulle kunna vara en åklagare som tjänstgör en viss period inom polisen.

Slutligen kan konstateras att polisen i dag inte synes ha problem att rekrytera specialister. Det finns dock farhågor att polisen inte har förmåga att behålla dem om det saknas utvecklingsmöjligheter. Denna fråga behandlas i promemorian Polisutbildning för specialister.

En fråga som kan synas trivial men som bör uppmärksammas i detta sammanhang är titelfrågan. I dag ska enligt Rikspolisstyrelsens rekommendation samtliga civila utredare ges titeln handläggare med funktion utredare. Någon gradering eller någon möjlighet att avancera finns alltså inte. En utredare utan akademisk examen och med ringa erfarenhet och en specialist med hög kompetens och lång erfarenhet har således samma titel. För poliser finns däremot som redogörs för i kapitel 2.1 flera olika titlar. En titel eller benämning som visar på särskilda och kvalificerade ämneskunskaper skulle kunna medverka till att förtydliga specialistrollen och öka attraktionsgraden. Inom Rikspolisstyrelsen pågår ett arbete som bl.a. tar upp denna fråga.

7 Behov av författningsändringar

Som redogjorts för i tidigare kapitel finns det ett antal författningar som stadgar att endast poliser (polisman) har befogenhet att utföra vissa angivna åtgärder. Till exempel har endast poliser befogenhet att gripa någon utan anhållningsbeslut enligt 24 kap. 7 § RB eller att ta något i beslag vid fara i dröjsmål enligt 27 kap. 4 § andra stycket andra meningen RB. Dessa åtgärder är exempel på sådana åtgärder som utförs i situationer där det typiskt sett finns en risk för att våld kan behöva användas. Det finns därför skäl till att just polismän som har utbildats för att hantera detta ska utföra åtgärderna.

Det finns dock ett antal stadganden som mer synes ha sin grund i ett system för att dela upp utredningsprocessen mellan åklagare och polis. Sedan rättegångsbalkens införande har förundersökningsledarens uppgifter renodlats i allt högre grad och i huvudsak övergått till att vara en beslutsfattande funktion medan själva verkställigheten av besluten görs av utredare. Dessa utredare kan i dag vara såväl poliser som civilanställda. Det finns t.ex. knappast något bärande skäl till varför en civil utredare inte skulle kunna lämna information om förenklad delgivning.

Det finns därför skäl att se över i vilka fall det är befogat att förbehålla vissa åtgärder för poliser och vilka fall även andra anställda ska kunna utföra dem.

7.1 Inledande åtgärder

En majoritet av alla anmälningsupptagningar görs i dag av civilanställda vid receptioner och Polisens kontaktcenter (PKC).

Enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB får, innan en förundersökning hunnit inledas, polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

När någon ringer och anmäler ett brott via 114 14 får denne tala med en operatör vid PKC. De anmälningar som tas upp via PKC utgör idag 60 % av alla polisanmälningar. Anmälningarna granskas sedan av förundersökningsledare vid PKC och efter godkännande överlämnas de till respektive myndighet. Där tar en ny granskning vid och ärendet läggs antingen ned eller så inleds

förundersökning. Om förundersökning inleds ges direktiv till en utredare. Denne har då att kalla olika personer till förhör, inte sällan just den person som gjort anmälan och som fanns tillgänglig på telefon vid anmälningstillfället.

Om anmälningsupptagaren kunde vidta vissa inledande åtgärder t.ex. hålla förhör med anmälaren och andra tillgängliga personer per telefon skulle detta medföra ett bättre underlag för beslut och en mer effektiv hantering av ärendena. Det skulle också kunna innebära att en förundersökningsledare vid PKC skulle kunna ges behörighet att på detta underlag fatta beslut om att inte inleda en förundersökning. I sådant fall skulle ärendet överhuvudtaget inte behöva belasta respektive myndighets förundersökningsledare. Självfallet kräver en sådan ordning ytterligare beslut inom polisen samt överväganden beträffande kompetensen bland anmälningsmottagarna. Det finns dock skäl att ändra formuleringen i stadgandet så att det inte finns några legala hinder för en sådan effektivisering. Förslag till ny formulering av paragrafen finns i kapitel 7.7.

En ytterligare konsekvens av en utvidgning av befogenheten på denna punkt är att civila utredare även skulle få legal befogenhet att använda det förenklade förfarandet i 23 kap. 22 § RB. Bestämmelsen används visserligen oftast vid utredningar på plats men det kan tänkas att det skulle bli aktuellt även i andra fall. Huruvida andra än poliser ska använda sig av denna form av utredning bör beredas inom ramen för polisens metodutveckling.

7.2 Biträde av polismyndighet och verkställande av beslut av förundersökningsledaren

I 23 kap. 3 § RB sägs att beslut att inleda förundersökning ska fattas av polismyndighet eller åklagare. Är utredningen inte av enkel beskaffenhet ska ledningen övertas av åklagare när någon skäligen kan misstänkas för brott. Det sägs också att åklagare får anlita biträde av polismyndigheten eller uppdra åt polisman att verkställa viss åtgärd som hör till förundersökningen.

Även om bestämmelsen inte ger åklagaren en formell möjlighet att på motsvarande sätt uppdra utredningsåtgärder till tjänstemän inom polisen som inte är poliser är detta som angetts tidigare såväl möjligt som vanligt, se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken, del 2, 23:20, Karnov, kommentar till rättegångsbalken not 677 samt prop. 1969:114 s. 36. Det är t.ex. vanligt förekommande att åklagaren ger direktiv att utföra vissa åtgärder till en ekonom inom ekobrottsverksamhet eller till en civil utredare på en familjevåldshotell.

Det finns olika uppfattningar om det finns några begränsningar i befogenheten att verkställa åklagarens beslut. Det ska också påpekas att någon motsvarande uttrycklig begränsning inte finns om det är en polis som leder förundersökningen.

En begränsning som ofta nämns är att civila utredare och kriminaltekniker inte har befogenhet att utföra en husrannsakan och ta föremål i beslag.

Bestämmelser om husrannsakan finns i 28 kap. RB. I 4 § sägs att förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. I 27 kap. 4 § RB finns bestämmelser om vem som får verkställa beslag. Den har följande lydelse.

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag.

Föremål, som i annat fall påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §.

Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

Detta innebär att den som verkställer en husrannsakan efter beslut av förundersökningsledaren också har rätt att ta föremål som påträffas i beslag. Sådana beslag ska sedan anmälas till förundersökningsledaren.

Att annan än undersökningsledare eller åklagare kan verkställa beslag framgår av 27 kap. 4 § tredje stycket RB. Den som verkställt beslaget måste i sådana fall skyndsamt underrätta undersökningsledare/åklagare som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå. Som JO skriver i JO 2004/05 s. 73 är ett beslag som gjorts av annan än undersökningsledare att betrakta som ett provisorium i avvaktan på att det fastställts av behörig förundersökningsledare.

Av paragrafen framgår inte vem som har befogenhet att verkställa en husrannsakan.

Processlagberedningen uttalade att enligt 27 kap. 4 § andra stycket RB får undersökningsledare eller åklagaren antingen själv ta ett påträffat föremål i beslag eller uppdra åt *polisman* att verkställa sådan åtgärd (NJA II 1943 s. 361).

Frågor av aktuellt slag behandlades också i prop. 1969:114 om ändringar i rättegångsbalken. Lagstiftningsarbetet hade sin grund i Trafikmålskommitténs betänkande SOU 1967:59. I propositionen lades förslag för att ge polismän större befogenheter vid förundersökningar. I betänkandet som låg till grund för propositionen hade föreslagits ett tillägg som skulle klargöra att även annan tjänsteman än polisman skulle kunna få utföra vissa åtgärder vid förundersökning. Regeringen var i princip positiv men något sådant tillägg föreslogs inte av regeringen (se a. prop. s. 36). Departementschefen menade att sådan personal även utan lagändring kunde tas i anspråk för enklare uppgifter. Det anfördes vidare att regeringen, och Rikspolisstyrelsen angående detaljerna, kunde meddela bestämmelser i ämnet.

Med hänvisning till denna skrivning konstateras i Karnovs kommentar till rättegångsbalken, not 677, att även om bestämmelsen i 23 kap. 4 § rätte-

gångsbalken inte ger åklagaren en formell möjlighet att uppdra utredningsåtgärder åt tjänsteman inom polisväsendet som inte är polisman, exempelvis ekonomer, får detta ändå anses möjligt. Karnov nämner inte något uttryckligen beträffande husrannsakan och beslag. I doktrinen förefaller man dock utgå från att en husrannsakan ska verkställas av polis, se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken I s. 28:17.

Den senaste ändringen i 27 kap. 4 § RB var 1993 då kroppsbesiktning lades till i första stycket. Några ändringar i bestämmelserna om beslutsordningen infördes inte.

Polisrättsutredningen föreslog att det i författningstexten som ett förtydligande skulle stå att *husrannsakan utförs av polisman* (SOU 1995:47 s. 326 och 525). Denna ändring genomfördes dock inte.

Det finns alltså visst stöd för att hävda att husrannsakan inte endast ska kunna utföras av poliser. Att alla åtgärder under förundersökning inte behöver utföras av polis står redan klart. Ett exempel är förfarandet vid kroppsbesiktning. Enligt bestämmelserna i 28 kap. 13 § RB ska kroppsbesiktning i form av blodprov genomföras av läkare eller sjuksköterska.

Det finns också andra aspekter som ska vägas in vid fördelning av arbetsuppgifter. En husrannsakan kan behöva verkställas med tvång mot person, något som endast poliser har befogenhet för. Poliser har också genom sin utbildning och erfarenhet kompetens att hantera situationer där olika tvångs-ingripanden kan aktualiseras. Det innebär bl.a. att de har kompetens att genom sitt bemötande minska risken för att våld behöver tillgripas. De har också kompetens för att för det fall någon form av våld behöver tillgripas hantera detta på ett proportionerligt och lagligt sätt. Det kan också bli fråga om avspärrning eller att avvisa eller avlägsna personer med stöd av 13 § eller 13 a § polislagen, något som endast poliser har befogenhet att utföra.

Å andra sidan kan det finnas situationer då risken för våld bedöms ringa och då det är en specialist som har kompetens att avgöra vilka föremål (eller datafiler) som bör tas i beslag. Med utgångspunkt från att den personal som har bäst kompetens för en uppgift ska användas borde t.ex. en specialist som medverkar i en husrannsakan kunna vara behörig att fatta beslut om beslag.

Med hänsyn till att det i den nuvarande lagtexten i 23 kap. 3 § RB anges att det endast är polisman som har befogenhet att verkställa åklagarens beslut bör det förtydligas att även andra polisanställda kan få sådana uppdrag. Tillägget bör innebära att även andra anställda med tillräcklig kompetens och erfarenhet kan verkställa förundersökningsledarens beslut även i de nu behandlade avseendena. Självfallet måste man ändå i det enskilda fallet göra en bedömning vilken personalkategori som bör utföra en viss uppgift.

7.3 Förhör efter gripande

I 24 kap. 8 § RB anges att när ett beslut om att anhålla någon i sin frånvaro har verkställts ska den anhållne förhöras av polisman eller åklagare. Det samma gäller om den som gripits enligt 24 kap. 7 § RB (av polisman eller ”envar”). Förhöret ska hållas skyndsamt (så snart anhållningsbeslutet verkställts resp. så snart som möjligt). Förhöret ska sedan ligga till grund för åklagarens beslut om frigivande eller fortsatt frihetsberövande.

Som redogjorts för tidigare kan såväl polisiära som civila utredare hålla förhör under en förundersökning. Bakgrunden till regleringen i 24 kap. 8 § RB torde i första hand vara att ange skyddsregler för gripna och anhållna samt fördela ansvarsområdet mellan polis och åklagare.

Även säkerhetsskäl skulle kunna åberopas i dessa fall eftersom det rör sig om det första förhöret med en misstänkt där man ofta saknar kännedom om eventuell våldsbenägenhet. Å andra sidan finns många fall då den misstänkte på olika sätt är känd av polisen, både genom tidigare brottslighet och på annat sätt och det inte kan anses finnas sådana skäl mot att annan än poliser håller förhöret.

Resultatet av nuvarande reglering kan i sämsta fall bli att någon annan än den mest kompetenta och lämpliga utredaren får hålla det första förhöret. Därefter kan en mer kvalificerad ordning ta vid. Eftersom förhöret ska hållas inom vissa tidsfrister finns det också av rena effektivitetsskäl anledning att kunna använda sig av samtliga tillgängliga resurser. Vilka som skulle vara kvalificerade att hålla dessa förhör, inte minst med tanke på den betydelse förhöret har för den framtida hanteringen av frihetsberövandet, torde närmare kunna regleras i myndighetens delegationsordning. Självfallet måste också en avvägning av säkerhetsaspekter, arbetsmiljöaspekter och kvalitetsaspekter göras i det enskilda fallet.

Med hänsyn till att det i den nuvarande lagtexten i 24 kap. 8 § RB anges att det endast är polisman som har befogenhet att hålla dessa förhör bör det läggas till att även andra polisanställda kan få sådana uppdrag. Tillägget bör ha den innebörden att även andra anställda med tillräcklig kompetens och erfarenhet ska kunna hålla de nu aktuella förhören.

7.4 Information om förenklad delgivning

Som huvudregel får förenklad delgivning inte användas för att inleda ett förfarande vid en myndighet (t.ex. en stämningsansökan). Genom bestämmelserna i 33 kap. 6 § RB görs dock ett uttryckligt undantag från huvudregeln. I andra stycket anges att en tilltalad kan delges stämning och andra handlingar i brottmål om han eller hon av polisman, åklagare, tulltjänsteman eller tjänsteman vid kustbevakningen vid ett personligt sammanträffande har delgetts information om att sådan delgivning kan komma att användas i tingsrätten.

Bestämmelsen har sin grund i den tidigare lagen om (2004:505) om försöksverksamhet med snabbare handläggning i brottmål (det s.k. snabbspåret). I

den lagen angavs att polismyndighet eller åklagarmyndighet kunde delge informationen. Syftet med den lagen var att skapa en snabbare hantering av brottmål och kallades också snabbspåret.

När den nya bestämmelsen i 33 kap. 6 § RB infördes uppmärksammades att även tjänstemän vid tullen och Kustbevakningen borde ha befogenhet att delge information om förenklad delgivning. I samband med detta ändrades även polismyndighet till polisman och åklagarmyndighet till åklagare. Någon avsikt att förändra personkretsen synes dock inte ha förelegat.

Samtidigt som ett av syftena med den nya delgivningslagen bl.a. var att förenkla och modernisera reglerna synes reglerna för vem som kan lämna information om förenklad delgivning ha gjorts mindre flexibla utan närmare överväganden.

Information om förenklad delgivning lämnas ofta i samband med att den misstänkte inställer sig till förhör. Om utredaren är civilanställd måste med nuvarande regler en polis tillkallas efter förhöret för att särskilt lämna information om förenklad delgivning. En sådan ordning är inte rationell och inte heller motiverad av några sakliga skäl. Bestämmelsen bör därför ändras så att även andra tjänstemän än poliser kan lämna informationen.

7.5 Vitesföreläggande

Ytterligare en bestämmelse med begränsningar i befogenhet är att det enligt 23 kap. 6 a § RB endast är undersökningsledaren eller polisman som kan förelägga vite vid kallelse till förhör. Frågan om utdömande av vite prövas enligt 23 kap. 6 b § RB av åklagare.

Bestämmelserna synes ha mindre betydelse då vitesföreläggande används mycket sparsamt. Enligt uppgift synes uppfattningen vara att de som skulle vara aktuella för en kallelse under viteshot sällan är känsliga för den typen av påtryckningar. Ett alternativ är att man efter ett antal misslyckade kallelser väljer att hämta den som ska höras. Hämtning beslutas i sådana fall av förundersökningsledaren oavsett om utredaren är polis eller civil.

Även om bestämmelsen har mindre betydelse idag är det inte otänkbart att arbetssättet kommer att förändras. Några bärande skäl för att inte en civil utredare skulle kunna använda sig av detta verktyg finns inte. Det kan också påpekas att många andra kategorier av tjänstemän, t.ex. tulltjänstemän och tjänstemän vid kustbevakningen har denna befogenhet. Även denna bestämmelse bör därför ändras.

7.6 Förundersökningsledning

Förundersökningsledaren har i dagens utredningsarbete fått en alltmer central och betydelsefull roll. Förundersökningsledning ska finnas tillgänglig i större utsträckning och på mer brottsfrekventa tider. Det är förundersökningsledaren som ska driva förundersökningen och ge direktiv till utredarna. Polismyndigheten har under senare tid fått ansvaret för förundersökningen i allt fler ärendetyper samt fått ökade beslutsbefogenheter, bl.a. att besluta om förundersökningsbegränsning.

Som angetts tidigare råder det brist på kvalificerade förundersökningsledare inom polisen, se bl.a. Förundersökningsbegränsning, SOU 2010:43 s. 132 f. För att åtgärda denna brist har polisen under de senaste åren gjort betydande satsningar på förundersökningsledning med kvalitetssäkring och nationellt enhetlig utbildning.

Enligt 23 kap. 3 § RB är det polismyndigheten eller åklagaren som beslutar att inleda en förundersökning. En mängd beslutsbefogenheter är sedan kopplade till förundersökningsledarskapet.

Enligt 3 kap. 6 § polisförordningen ska ärenden vid en polismyndighet som inte ska avgöras av polisstyrelse eller polismyndighet avgöras av länspolismästaren. Arbetsuppgiften kan dock delegeras till annan anställd. I 3 kap. 6 a § polisförordningen föreskrivs att polismyndigheten ska fördela ärenden mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen ska myndighet beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten ska beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Myndigheten ska också se till att ärendena inte handläggs av mer kvalificerad personal än vad ärendet kräver.

I den sista meningen i 3 kap. 6 a § polisförordningen finns dock en begränsning som innebär att myndigheten inte får överlämna åt någon annan än en polis att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken ska skötas av en polismyndighet. Detta innebär en begränsning i möjligheter att delegera förundersökningsledarskapet till civilanställda. Inom polisen får delegation att leda en förundersökning således endast lämnas till en polis.

Förundersökningsledaren har som nämnts fått en allt viktigare roll i utredningsprocessen. Med förundersökningsledarskapet följer befogenhet att fatta beslut, bl.a. om olika tvångsmedel. Besluten kan ha stor och ingripande påverkan på enskilda. Det är därför ett rättssäkerhetskrav att förundersökningsledaren har kompetens för denna omfattande befogenhet.

Som sagts ovan pågår ett arbete för att öka kompetensen inom den nuvarande kategorin som kan vara förundersökningsledare. För att ytterligare förstärka och bredda kompetensen samt tillföra nya synsätt skulle det vara av

stort värde för polisen om man kunde engagera personer som arbetat som åklagare, gärna med specialisering inom mängdbrottsområdet, som förundersökningsledare. Detta skulle kunna ske dels genom anställning tills vidare men också som form av utbytestjänstgöring eller kompetensutveckling.

För att möjliggöra en sådan ordning krävs ett tillägg i den nuvarande bestämmelsen. Med hänsyn till den särskilda kompetens som krävs och de rättssäkerhetskrav som ställs på funktionen bör endast åklagare eller andra kvalificerade jurister kunna komma i fråga för funktionen. Tillägget bör därför utformas så att särskild kompetens, utbildning och erfarenhet krävs.

7.7 Författningsändringar

Mot bakgrund av det som anförs i det nu aktuella kapitlet föreslår Rikspolisstyrelsen att rättegångsbalken och polisförordningen ändras på det sätt som anges nedan.

Uttrycket i flera av ändringsförslagen ”*den kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget*” har valts mot bakgrund av att detta uttryck redan används i författning, se 3 kap. 8 § polisförordningen (1998:1558). Ett alternativ är att endast använda uttrycken *kompetens* respektive *särskild kompetens* som ju torde innefatta begreppen utbildning och erfarenhet. Ett ytterligare alternativ är att ersätta ordet polisman med uttrycket tjänsteman inom polisen eller anställd inom polisen. Att fördelningen av arbetsuppgifter sedan ska ske efter de anställdas kvalifikationer följer av 3 kap. 6 a § polisförordningen. Rikspolisstyrelsen menar att alla alternativ är möjliga men har ändå stannat för ett förslag som innebär ett tillägg till gällande lag och ett ordval som redan används i författning.

7.7.1 Förslag till ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 3 §, 23 kap. 6 a §, 24 kap. 8 § och 33 kap. 6 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

23 kap. 3 §⁵

Nuvarande lydelse

Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, *skall* ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas

Föreslagen lydelse

Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, *ska* ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäli-

⁵ Senaste lydelse 1994:1412

för brottet. Åklagaren *skall* också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Innan förundersökning hunnit inledas, får polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

gen kan misstänkas för brottet. Åklagaren *ska* också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han *eller hon* vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han *eller hon* får också uppdra åt polisman *eller annan tjänsteman vid polisen med den kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget*, att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Innan förundersökning hunnit inledas, får polisman *eller annan tjänsteman vid polisen med den kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget*, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

23 kap. 6 a §⁶

Nuvarande lydelse

Den som *skall* höras under förundersökningen får vid vite kallas att infinna sig vid förhöret, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vite får inte föreläggas, om förhöret avses ske per telefon eller om väglängden till den plats där förhöret *skall* hållas överstiger tio mil från den plats där den kallade har sin bostad eller stadigvarande uppehåller sig och det inte är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum.

Beslut om vitesföreläggande enligt första stycket meddelas av undersökningsledaren eller av *en polisman* som

Föreslagen lydelse

Den som *ska* höras under förundersökningen får vid vite kallas att infinna sig vid förhöret, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vite får inte föreläggas, om förhöret avses ske per telefon eller om väglängden till den plats där förhöret *ska* hållas överstiger tio mil från den plats där den kallade har sin bostad eller stadigvarande uppehåller sig och det inte är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum.

Beslut om vitesföreläggande enligt första stycket meddelas av undersökningsledaren eller av *den* som får

⁶ Senaste lydelse 2002:440

får leda förhöret.

leda förhöret.

Uteblir den som har kallats vid vite, får nytt vite föreläggas i samband med kallelse till förhör en senare dag.

24 kap. 8 §⁷

Nuvarande lydelse

Har beslut att anhålla någon meddelats i hans frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren *skall* efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte *skall* förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, *skall* han så snart som möjligt förhöras av polisman redan underrättats om frihetsberövandet, *skall* eller åklagare. Har åklagaren inte det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren *skall* efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte *skall* anhållas. Anhålls inte den misstänkte, *skall* beslutet om gripande omedelbart hävas.

Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman som har fattat beslutet.

Föreslagen lydelse

Har beslut att anhålla någon meddelats i dennes frånvaro, *ska* han *eller hon*, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman *eller annan tjänsteman vid polisen med den kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget*, eller av åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, *ska* det skyndsamt anmälas till honom *eller henne*. Åklagaren *ska* efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte *ska* förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, *ska* han *eller hon* så snart som möjligt förhöras av polisman *eller annan tjänsteman vid polisen med den kompetens, utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget*, eller av åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, *ska* det skyndsamt anmälas till honom *eller henne*. Åklagaren *ska* efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte *ska* anhållas. Anhålls inte den misstänkte, *ska* beslutet om gripande omedelbart hävas.

⁷ Senaste lydelse 1998:24.

Om den som misstänks för brott avviker och det finns skäl att anhålla honom, får åklagaren efterlysa honom.

33 kap. 6 §⁸

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 3, 34-38 och 47-51 §§ i delgivningslagen (2010:1932) gäller inte delgivning av stämning i brottmål.

Föreslagen lydelse

Bestämmelserna i 24 § delgivningslagen hindrar inte att den tilltalade delges stämning och andra handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning om han eller hon av *polisman*, åklagare, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen vid ett personligt sammanträffande har delgetts information om att sådan delgivning kan komma att användas i tingsrätten och det vid den tidpunkt då handlingarna skickas till den tilltalade inte har förflutit längre tid än sex veckor sedan informationen lämnades.

Bestämmelserna i 24 § delgivningslagen hindrar inte att den tilltalade delges stämning och andra handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning om han eller hon av *tjänsteman vid polisen*, åklagare, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen vid ett personligt sammanträffande har delgetts information om att sådan delgivning kan komma att användas i tingsrätten och det vid den tidpunkt då handlingarna skickas till den tilltalade inte har förflutit längre tid än sex veckor sedan informationen lämnades.

7.7.2 *Ändring i polisförordningen (1998:1558)*

3 kap. 6 a §⁹

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

När polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen *skall* myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten *skall* också beakta i vilken utsträckning handläggningen krä-

Föreslagen lydelse

När polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § *ska* den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen *ska* myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten *ska* också beakta i vilken utsträckning

⁸ Senaste lydelse 2010:1936.

⁹ Senaste lydelse 1999:739.

ver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt *skall* myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken *skall* skötas av en polismyndighet.

handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt *ska* myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får inte överlämna åt någon annan än en *polisman eller annan tjänsteman vid polisen med särskild kompetens, utbildning och erfarenhet* att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken *ska* skötas av en polismyndighet.

8 Sammanfattande synpunkter

Polisen har ett unikt uppdrag. Polisen ska skydda samhället i stort samt värna människors fri- och rättigheter och ingripa när dessa rättigheter kränks. För att kunna utföra det uppdraget har polisen särskilda befogenheter i form av rätten att använda våld och tvång. Dessa befogenheter ställer stora krav på Polisens organisation och de polisanställda.

Polisens uppgifter spänner över ett stort område. Enligt 2 § polislagen (1984:387) hör till polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Sammansättningen av kompetenser inom Polisen ska utgå från Polisens uppdrag.

Vid polisen i Sverige finns i dag drygt 28 400 anställda. Av dessa är ca 20 000 poliser och ca 8 400 civilanställda. Ett system för att bättre kartlägga den kompetens som finns inom båda dessa grupper är under utveckling.

Polisen behöver också förbättra metoder och organisation för att bättre kunna ta tillvara den varierande och breda kompetens som finns bland de polisanställda. Rikspolisstyrelsen kommer därför att fortsätta att utveckla systemet för kompetensinventering samt fortsätta satsningen på fort- och vidareutbildningsåtgärder såväl för poliser som för andra anställda.

Det finns ett behov för polisen att kunna använda sig av den resurs som den civila personalen utgör mer effektivt. Idag finns vissa legala hinder för detta.

Rikspolisstyrelsen hemställer därför om att regeringen ska vidta åtgärder för att de författningsändringar som föreslås i kapitel 7 ska kunna ske.

Rikspolisstyrelsen har också för avsikt att skapa nya vägar för specialister inom polisen att bli poliser. Rikspolisstyrelsen kommer därför att utveckla och anordna en utbildning för specialister som kommer att innebära att de som genomgår utbildningen blir poliser. Det krävs inte några författningsändringar för att genomföra detta. Denna fråga behandlas i promemorian Polisutbildning för specialister.