

Hanteringen av stora och komplicerade ärenden

Rapport Dnr 2015/0514
Programmet för hanteringen av stora och komplicerade
ärenden
Mars 2016



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	8
2.1	Bakgrund – programmets innehåll.....	8
2.2	Genomförandet av programmet.....	10
Del 1 – Samordning		12
3	Dubblering av åklagare i större mål.....	13
4	Breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall	14
4.1	Delrapporten En rådgivande panel i åtalsfrågan i vissa speciella fall..	14
4.2	Det fortsatta arbetet inom projektet	16
5	Rättsliga frågor och metodfrågor vid utredning av assistansbedrägerier	18
5.1	RättsPM 2015:5 – Bedrägeri och bidragsbrott med assistans- ersättning	18
5.2	Rapporten Bedrägerier och bidragsbrott med assistansersättning – förslag på åtgärder	19
6	Översyn av Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2008:2) om förundersöknings- begränsning och åtalsunderlåtelse	21
7	Övriga projekt inom Åklagarmyndigheten	23
7.1	Brott mot barn	23
7.2	Åklagarrollen.....	23
8	Annat arbete vid Åklagarmyndigheten	26
8.1	Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift.....	26
8.2	Förstudien Erfarenheter av stora mål vid de internationella åklagarkamrarna	27
8.3	Gemensam arbetsgrupp mellan Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund	28
Del 2 – Omvärldsbevakning och samverkan		30
9	Svea hovrätts projekt om stora mål	31
9.1	Gärningsbeskrivningen	31
9.2	Rätten ska reda ut vad parterna är oense om	31
9.3	Rätten ska hålla planeringsmöte i substans	32
9.4	Utredningen i målet.....	33
9.5	Ordförandens roll.....	33

9.6	Ett åtal i flera rättegångar	33
9.7	Vägen fram	34
9.8	Övriga frågor.....	34
10	Stockholms tingsrätts projekt om stora mål.....	35
10.1	Vad räknas som stort och komplicerat brottmål?	35
10.2	Hur får tingsrätten vetskap om när stora mål kan förväntas inkomma?	35
10.3	Utsättning av mål	35
10.4	Bemanning i stora och komplicerade brottmål	36
10.5	Beredningen av dessa mål	36
10.6	Förberedelsesammanträdet	37
10.7	Ska samtliga åtal behandlas inom ramen för samma mål eller kan åtalen delas upp?	38
10.8	Ordförandens roll under rättegången	38
11	Bergwallkommissionen	39
12	Operativa rådets rapport kring fokusförskjutning	41
13	Brottsförebyggande rådets rapport – Södertäljesatsningen	42
14	Justitiedepartementets överväganden kring lagstiftningsfrågor	43
15	Polisens utvärdering av delar av Södertäljemålet	44
Del 3 – Intern och extern inventering samt förslag till åtgärder		45
16	Förekomsten av stora och komplicerade ärenden	46
16.1	Inledning.....	46
16.2	Iakttagelser från inventeringsarbetet	46
16.2.1	Ny lagstiftning	46
16.2.2	Ny domstolspraxis	47
16.2.3	Nya utredningsmetoder	47
16.2.4	Företeelser i samhället	47
16.2.5	Statistik inom Åklagarmyndigheten.....	48
16.2.6	Statistik rörande ärenden från Operativa rådet	49
16.2.7	Uppgifter från Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF)	50
16.2.8	Statistik från Domstolsverket	50
16.3	Vår bedömning	51
17	Styrning och uppföljning av ett stort och komplicerat ärende.....	53
17.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet	53

17.1.1	Vem styr arbetet med ett stort och komplicerat ärende? ..	53
17.1.2	Uppföljning av stora och komplicerade ärenden	55
17.1.3	Ansvarsfördelningen vid hanteringen av ett stort och komplicerat ärende	56
17.2	Förslag till åtgärder	56
18	Arbetsmiljöfrågor vid hanteringen av ett stort och komplicerat ärende....	59
18.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet	59
18.2	Förslag till åtgärder	60
19	Projektmodellen	61
19.1	Vilka ärenden ska bedrivas i projektform?.....	61
19.1.1	Inledning	61
19.1.2	Iakttagelser från inventeringsarbetet.....	61
19.1.3	Förslag till åtgärder	62
19.2	Beslut om att ett ärende ska bedrivas i projektform.....	63
19.2.1	Vårt förslag.....	63
19.2.2	Skälen till vårt förslag.....	64
19.3	Projektplanen för ärendet	66
19.3.1	Vårt förslag.....	67
19.3.2	Skälen till vårt förslag.....	68
19.4	Uppföljningen av ärendet enligt projektplanen.....	71
19.4.1	Vårt förslag.....	71
19.4.2	Skälen till vårt förslag.....	72
19.5	Samordning av resurssättningsdelen av projektplanen med polisen.	73
19.5.1	Vårt förslag.....	73
19.5.2	Skälen till vårt förslag.....	74
20	Metodfrågor och rättsliga frågor.....	75
20.1	Gränserna för förundersökningen.....	75
20.1.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet	75
20.1.2	Förslag till åtgärder	77
20.2	Uppdelning av mål och deldom	78
20.2.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet	78
20.2.2	Förslag till åtgärder	79

20.3	Förberedelsen av målet inför huvudförhandlingen.....	80
20.3.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet.....	80
20.3.2	Förslag till åtgärder	82
20.4	Huvudförhandlingen	84
20.4.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet.....	84
20.4.2	Förslag till åtgärder	85
21	It-stöd	87
21.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet	87
21.2	Förslag till åtgärder	87
22	Utbildning.....	89
22.1	Iakttagelser från inventeringsarbetet	89
22.2	Förslag till åtgärder	90
Del 4 – Det fortsatta arbetet.....		91
23	Konsekvensanalys och resursåtgång.....	92
24	Förslag kring det fortsatta arbetet.....	93
Bilaga 1.....		94
	Förteckning över de seminarier och möten som har hållits inom programmet för hanteringen av stora och komplicerade ärenden.....	94

1 Sammanfattning

Riksåklagaren gav ett uppdrag att genomföra programmet för stora och komplicerade ärenden. I uppdraget ingick att samordna pågående projekt och aktiviteter inom Åklagarmyndigheten, att svara för omvärldsbevakning och samverkan i förhållande till andra myndigheter samt inventera behov av åtgärder kring hanteringen av stora och komplicerade ärenden inom och utanför myndigheten.

Det huvudsakliga arbetet inom de projekt som ligger under programmets samordningsansvar redogörs för i **del 1**. Där redogörs även för övriga projekt och aktiviteter inom myndigheten.

I **del 2** redovisas projekt inom andra myndigheter som ingår i uppdraget om samverkan och omvärldsbevakning.

Resultatet av den externa och interna inventeringen redovisas i **del 3**. I denna del har ett antal frågor identifierats och förslag till åtgärder lämnas.

I *avsnitt 16* redogör vi för förekomsten av stora och komplicerade ärenden. Vår bedömning är att det finns flera omständigheter som pekar på att omfattningen av stora och komplicerade ärenden har ökat under de senaste åren och också kommer att öka framöver.

Frågor rörande styrning och uppföljning av ett stort och komplicerat ärende behandlas i *avsnitt 17*. Där konstaterar vi att åklagarens arbete styrs av ett flertal externa faktorer såsom resurserna hos polisen samt beslut fattade av domstol. Det finns ett behov av att inom Åklagarmyndigheten kunna styra över de resurser som läggs på ett stort och komplicerat ärende. Det finns också behov av att i efterhand kunna utvärdera resultatet. Vi konstaterar vidare att det i vissa fall råder osäkerhet kring rollfördelningen mellan åklagare och polis vid arbetet med ett ärende. Vi föreslår mot nämnda bakgrund en projektmodell för hanteringen av stora och komplicerade ärenden där förundersökningsledaren tillsammans med kammar- och områdeschef tidigt fastställer en utrednings olika faser och de resursmässiga ramarna för utredningen. Projektmodellen föreslås innehålla ramarna för en strukturerad uppföljning av utredningen. Vi föreslår vidare en myndighetsgemensam inventering med åtgärdsförslag rörande rollfördelningen mellan åklagaren och polisen vid bedrivandet av utredningar.

I *avsnitt 18* behandlas arbetsmiljöfrågor. Vi konstaterar att dessa frågor är centrala för att kunna bedriva ett effektivt och rättssäkert arbete. Det finns ett särskilt behov av en strukturerad plan för frågor om arbetsmiljön för de anställda som deltar i handläggningen av ett stort och komplicerat ärende. Vi föreslår därför att hanteringen av frågor som berör arbetsmiljön ska inkluderas i projektmodellen för stora och komplicerade ärenden. Vi föreslår också att personalavdelningen ges i uppdrag att överväga dels behovet av

vägledning till chefer i vad mån åklagare kan beviljas kompensationsledighet inom ramen för förtroendearbetstiden, dels om det finns behov av information eller dylikt till chefer om hur de på olika sätt kan stödja medarbetare i en ansträngd eller annars svår situation.

Avsnitt 19 behandlar den föreslagna projektmodellen. Där görs följande överväganden och följande förslag lämnas:

- En exakt definition av vad som utgör ett stort och komplicerat ärende låter sig inte göras och riskerar att bli alltför statisk. Vi föreslår därför att ett ställningstagande av om ett ärende ska anses som stort och komplicerat ska ske genom en sammanvägd bedömning av ett antal exemplifierande kriterier.
- Ett beslut på områdeschefsnivå om att stora och komplicerade ärenden ska hanteras i projektform ger tillgång till en samlad och skräddarsydd resurs som ger goda förutsättningar att hantera ärendet. Vi föreslår att den berörde områdeschefen efter samråd inom områdets ledningsgrupp ska besluta om vilka ärenden som ska bedrivas i projektform.
- Genom att tidigt försöka identifiera vilka faser ett ärende ska innehålla och tidsramarna för dessa samtidigt som man anger de resursmässiga ramarna inom vilket ärendet ska bedrivas ökar möjligheten att systematiskt och rättssäkert hantera ett stort och komplicerat ärende. Att också redan från början identifiera aktuella arbetsmiljöfrågor minskar riskerna för en ansträngd arbetsmiljö för inblandade aktörer. Vi föreslår att projektplanen delas upp i en *ressurssättningsdel* och en *arbetsmiljödel*. Resurssättningsdelen styr den operativa inriktningen på ärendet med en tidsplan över ärendet och med de resurser som tilldelats. Arbetsmiljödelen följer uppbyggnaden av resurssättningsdelen och innehåller överväganden med inriktning på de inblandade aktörernas arbetsmiljö.
- Det finns inom Åklagarmyndigheten ett tydligt behov av att göra en systematisk uppföljning av handläggningen av stora och komplicerade ärenden för att kunna använda dragna lärdomar för framtida ärenden och därmed bl.a. kunna utnyttja myndighetens resurser på ett mer ändamålsenligt sätt. Vi föreslår att projektplanen ska inkludera planering för en strukturerad uppföljning av ett ärende. I uppföljningen ska frågor rörande både styrning och arbetsmiljö ingå. Uppföljningen ska ha ett brett framåtblickande perspektiv och en dokumentation ska ske av uppföljningen. För att kunna göra en god uppföljning är det viktigt med dokumentation löpande under ärendets gång.
- Handläggningen av ett stort och komplicerat ärende är i princip alltid avhängig av vilka resurser som finns att tillgå inom polisen. Därför ska en samordning av resurssättningsdelen regelmässigt göras. Vi föreslår att kammarledningen eller områdeschefen vid upprättandet av resurssättningsdelen av projektplanen ska samordna denna med polisen. Här ska

eftersträvas att erhålla tydliga besked från polisen om vilka resurser som man planerar tillsätta i ärendets olika faser.

Avsnitt 20 innehåller ett antal metodfrågor och rättsliga frågor. Vi konstaterar att det saknas vägledning kring beslut om förundersökningens inledande och att nuvarande ordning med odokumenterade beslut om detta bl.a. kan leda till en bristande enhetlighet och kvalitet vid beslutsfattandet. Vi föreslår därför att det tas fram vägledning kring gränserna för förundersökningsplikten samt dokumentationen av de beslut som avgränsar eller begränsar en förundersökning.

Vi konstaterar att kunskapen inom Åklagarmyndigheten kring de förändrade reglerna rörande uppdelning av mål, deldom och förberedelsen av brottmålsförhandlingen bör förbättras då reglerna kan medföra en mer effektiv hantering av stora och komplicerade ärenden och då det finns skäl att anta att domstolarna kommer att tillämpa dessa regler i större omfattning framöver. Vi föreslår därför en utbildningsinsats rörande nämnda regler. Frågor kring gärningsbeskrivningens omfattning, utformningen av bevisuppgift och svaromål bör ingå i denna utbildningsinsats.

Vi konstaterar vidare att ett gott arbetsklimat vid huvudförhandlingen är en förutsättning för en rättssäker process samt en god arbetsmiljö för samtliga aktörer i domstolen och föreslår därför en på alla nivåer gemensam strävan inom Åklagarmyndigheten att främja rättens ordförandes roll att aktivt och med auktoritet leda huvudförhandlingen samt att kräva att yrkanden och framställningar riktade mot åklagaren under pågående huvudförhandling alltid sker i skriftlig form.

Avsnitt 21 rör it-stödet inom Åklagarmyndigheten. Vi konstaterar att många åklagare upplever att ärendehanteringssystemet Cåbra idag inte är anpassat för hanteringen av stora och komplicerade ärenden och föreslår att it-avdelningen ges i uppdrag att överväga behovet av att ytterligare inventera de särskilda krav som ställs på Cåbra vid handläggningen av stora och komplicerade ärenden, att vid behov anpassa Cåbra efter dessa önskemål samt att informera berörda åklagare om hur man kan göra.

I *avsnitt 22* behandlas utbildningsfrågor. Vi konstaterar att ett tydligt utbildningsbehov finns kring bl.a. projektledning och föreslår att utbildningscentrum ges i uppdrag att utveckla befintlig projektledarutbildning utifrån den projektmodell som föreslagits samt också göra en översyn av om befintlig utbildning kring hanteringen av grova brott kan utvecklas för att tillgodose bl.a. en god ansvarsfördelning mellan polis och åklagare samt de behov som framhålls under avsnitt 20–21.

Rapportens **del 4** innehåller en konsekvensanalys och bedömning av resursåtgång av den föreslagna projektmodellen. Här anges också våra förslag till det fortsatta arbetet inom Åklagarmyndigheten.

2 Inledning

2.1 Bakgrund – programmets innehåll

Riksåklagaren gav den 25 mars 2015 överåklagaren Thomas Häggström i uppdrag att genomföra programmet för stora och komplicerade ärenden.

Bakgrunden till uppdraget var följande. Ett antal frågor rörande resursåtgång, processekonomi, arbetsmiljö, fokusförskjutning och rättssäkerhet har uppstått under senare år i samband med handläggningen av stora och komplicerade ärenden. Häktningstiderna i sådana mål kan också bli mycket långa och därmed mycket påfrestande för de tilltalade i synnerhet när frihetsberövandet är förenat med restriktioner. Rättegångarna har pågått under avsevärd tid och varit förenade med strikta säkerhetsåtgärder, vilket även varit påfrestande för rättens aktörer.

I uppdraget ingår att samordna pågående projekt och aktiviteter inom Åklagarmyndigheten som rör hanteringen av stora och komplicerade ärenden; detta för att tidsplaner ska kunna anpassas på ett bra sätt i förhållande till varandra, säkerställa att begrepp används på ett enhetligt sätt inom myndigheten och undvika dubbelarbete. Samordningen behövs också för att myndighetens arbete kring stora och komplicerade ärenden blir sammanhållet, konsekvent och så heltäckande som behövs. Det åligger den programansvarige att koordinera pågående projekt och aktiviteter för att därigenom säkerställa en samsyn kring de frågor som behövs för att uppnå en god samordning av myndighetens arbete rörande stora och komplicerade ärenden. Således ska den programansvarige exempelvis följa och koordinera arbetsformer och tidsplaner rörande enskilda projekt och andra aktiviteter. Den programansvarige ska också följa och koordinera pågående projekt och aktiviteter så att de avgränsas och anpassas så att myndighetens samlade arbete blir konsekvent, dubbelarbete kan undvikas och relevanta frågor blir behandlade. I uppgiften att svara för samordning ligger att uppmärksamma verksamheten på de frågor som den behöver ta ställning till, exempelvis behov av justeringar av myndighetens verksamhetsplan. Det ingår i samordningsuppgiften att pröva om det inom myndigheten behövs en gemensam definition av vad som avses med stora och komplicerade ärenden och i så fall fastställa en sådan definition. Uppdraget att svara för samordning omfattar följande projekt enligt Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2015.

Dubblering av åklagare i större mål. En översyn ska genomföras av systemet när flera åklagare arbetar tillsammans med ett ärende (förstärkt åklagarfunktion).

Breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall. Ett uppdrag har tidigare lämnats till UC Malmö avseende en analys av en ordning där en annan åklagare än

den som varit förundersökningsledare i vissa fall beslutar i åtalsfrågan. Uppdraget kommer att breddas och i sin nya utformning omfatta även andra tänkbara lösningar. Det fortsatta uppdraget kommer att lämnas till en särskild arbetsgrupp och även involvera Ekobrottsmyndigheten.

Rättsliga frågor och metodfrågor vid utredning av assistansbedrägerier. Ärenden om assistansbedrägerier blir ofta mycket omfattande. Flera rättsliga frågor och metodfrågor är svåra. En sammanställning ska göras av de problem och möjligheter som uppkommer vid utredning av assistansbedrägerier. I sammanställningen ska frågor av rättslig art samt sådana särskilda metodfrågor som uppkommer i dessa utredningar belysas. Framgångsfaktorer ska lyftas fram och förekommande frågeställningar struktureras och besvaras.

Översyn av riksåklagarens riktlinjer (RåR 2008:2) om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Syftet med översynen är att göra en bedömning av om och i så fall på vilket sätt riktlinjerna behöver uppdateras eller ändras.

I uppdraget för programmet ingår vidare att svara för omvärldsbevakning och vissa former av samverkan. Den programansvarige ska följa utvecklingen inom andra myndigheter när det gäller frågor rörande hanteringen av stora och komplicerade ärenden. Det ingår också i uppdraget att samordna myndighetens arbete i externa sammanhang, t.ex. i förhållande till polis, domstol och kriminalvård. Den programansvarige ska, när det inte är en uppgift för annan, företräda myndigheten utåt när det gäller nu aktuella frågor. Om det är lämpligt kan dock den programansvarige delegera uppgiften att företräda myndigheten till annan.

Det ingår i uppdraget att bevaka bl.a. följande projekt vid andra myndigheter:

- Svea hovrätts projekt om stora mål.
- Polisens utvärdering av delar av Södertäljemålet.
- Brottsförebyggande rådets utvärdering av Södertäljemålet.
- Justitiedepartementets överväganden kring lagstiftningsfrågor.
- Granskningen av rättsväsendet och vården med anledning av rättsprocesserna som rör Sture Bergwall (Bergwallkommissionen).
- Operativa rådets utredning kring fokusförskjutning.
- Stockholms tingsrätts projekt om stora mål.

Informationsavdelningen ska i samråd med den programansvarige ta fram en kommunikationsplan för programmet.

I uppdraget ingår att identifiera behovet av nya åtgärder inom myndigheten och lämna förslag till vilka sådana åtgärder som bör initieras. Det kan

exempelvis gälla behov av justeringar av styrdokument eller annat metodstöd, utveckling av it-stöd, utbildningsinsatser och nya utvecklingsprojekt.

Det ingår även i uppdraget att, i den utsträckning som bedöms lämplig, inventera behov av åtgärder utanför myndigheten. Det kan exempelvis vara fråga om behov att förändra lagstiftningen. Det kan också vara fråga om att inventera Åklagarmyndighetens önskemål när det gäller verksamheten vid andra myndigheter. Den externa inventeringen sammanhänger alltså med omvärldsbevakning och samverkan med andra myndigheter.

2.2 Genomförandet av programmet

I programmet har överåklagaren Thomas Häggström varit programansvarig, vice överåklagare Peter Lundkvist varit biträdande programansvarig och kammaråklagare Carl Mellberg varit sekreterare.

Det har upprättats en programplan med därtill hörande kommunikationsplan, som översiktligt beskriver hur arbetet inom programmet bedrivits. Uppdragets tre delar har genomförts enligt följande.

Samordningsarbetet har initierats genom seminarier och möten med deltagare från de projekt som ligger under samordningsansvaret. En förteckning över de seminarier och möten som har skett inom programmet finns bifogat till rapporten [bilaga 1](#). Vid dessa möten och seminarier har information inhämtats om hur arbetet inom respektive projekt har bedrivits och i förekommande fall hur resultaten av dessa projekt har sett ut. Gemensamma frågeställningar har identifierats och i något fall lyfts till Åklagarmyndighetens verksamhet.

Den del av programmet som avser omvärldsbevakning och samverkan har genomförts genom kontakt med flera av de ansvariga personer för de olika externa projekt som pågår eller har pågått under perioden januari 2015–mars 2016 samt i förekommande fall inhämtande av dokumentation från dessa projekt.

Den del av programmet som avser intern och extern inventering har i huvudsak genomförts genom seminarier med ett antal nyckelfunktioner inom myndigheten och ett antal åklagare vid olika åklagarkammare runt om i Sverige samt seminarium med företrädare för Ekobrottsmyndigheten.

I rapporten kommer begreppet *stort och komplicerat* ärende att användas, vilket dock inte behöver innebära att ett ärende måste vara både stort och komplicerat. Vår utgångspunkt är dock att ett ärende som anses som komplicerat men är litet i sin omfattning inte inkluderas i den definition av begreppet i förhållande till den projektmodell som presenteras i rapporten.

Vidare används genomgående begreppet *ärende* i rapporten. Med detta ska förstås en eller flera förundersökningar som handläggs gemensamt.

I rapporten används genomgående benämningen *polisen*, vilket ska förstås som Polismyndigheten eller Tullverket.

Del 1 – Samordning

Nedan redovisas hur arbetet inom de projekt som ingår i programmets samordningsansvar har sett ut. Gemensamt för alla de projekt som ligger under samordningsansvaret är att företrädare för samtliga dessa program har deltagit och kommit med synpunkter vid de seminarier som hållits inom ramarna för programmet. Synpunkterna redovisas närmare under del 3.

3 Dubblering av åklagare i större mål

Inom projektet Dubblering av åklagare i större mål har ett utkast till riktlinjer om förstärkt åklagarfunktion utarbetats inkluderande regelverk kring dubblering av åklagare i större mål. Detta utkast remitterades inom Åklagarmyndigheten under våren 2015. Med anledning av de synpunkter som framfördes från flera håll inom myndigheten kring delar av riktlinjerna beslutade Riksåklagaren den 15 april 2015 att inte gå vidare med dessa delar samt att ytterligare bereda återstoden av de aktuella riktlinjerna. Denna beredning sker vid tillsynsavdelningen vid huvudkontoret. Ett upprättande av Riksåklagarens riktlinjer (RåR) kommer att ske.

Med hänsyn till att detta projekt slutfördes innan arbetet inom programmet kring stora och komplicerade ärenden hade initierats och då fortsättningen av arbetet i projektet har bedrivits av tillsynsavdelningen vid huvudkontoret såvitt avser upprättande av riktlinjer har någon närmare samordning gentemot detta projekt inte varit möjlig. Översynen avser systemet när flera åklagare arbetar tillsammans med ett ärende (förstärkt åklagarfunktion).

4 Breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall

Ett uppdrag har tidigare lämnats till Utvecklingscentrum Malmö avseende en analys av en ordning där en annan åklagare än den som varit förundersökningsledare i vissa fall beslutar i åtalsfrågan. Uppdraget har breddats och i sin nya utformning kommit att omfatta även andra tänkbara lösningar.

Det fortsatta uppdraget har lämnas till en särskild arbetsgrupp och involverar även Ekobrottsmyndigheten.

4.1 Delrapporten En rådgivande panel i åtalsfrågan i vissa speciella fall

Arbetsgruppen lämnade under oktober 2015 delrapporten ”En rådgivande panel i åtalsfrågan i vissa speciella fall”¹ som i huvudsak innehöll följande.

Arbetsgruppens syn på rollfördelningen grundas dels på en analys av gällande bestämmelser, främst i regeringsformen (RF), rättegångsbalken (RB) och arbetsordningarna för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, dels på de diskussioner som har förts i arbetsgruppen och dess referensgrupp om hur rollfördelningen ser ut i praktiken. I RF och RB finns bestämmelser om åklagarens självständiga ställning respektive högre åklagares roll. Uppgifterna för kammarchefen och övriga chefer på den första rättsliga nivån regleras i arbetsordningarna.

En utgångspunkt för arbetsgruppens ställningstaganden har varit att om det i något hänseende råder tveksamhet om hur regleringen ska tolkas så ska bestämmelserna i RF och RB ges företräde framför reglerna i arbetsordningarna. En annan utgångspunkt har varit att de olika rollerna inte kan överlappa varandra, särskilt vad gäller möjligheterna för en högre åklagare respektive kammarchef att vidta en åtgärd med ett visst ärende, t.ex. en pågående förundersökning.

Dessa utgångspunkter innebär att bestämmelserna om åklagarens självständighet – vid oklarhet om vad som gäller i något avseende som har att göra med ett enskilt ärende – ska ges företräde framför kammarchefens möjligheter att vidta en åtgärd med ärendet. Vidare innebär det att bestämmelserna om rollen för en högre åklagare ska ges företräde framför kammarchefens roll, om det är otydligt vem av dem som har behörighet att vidta en viss åtgärd.

¹ Delrapport ÅM-A 2014/0226.

Enligt arbetsgruppen är åklagarens självständighet i princip avgränsad till olika åklagaruppgifter sedda var för sig. Den självständiga ställningen inträder när ansvaret för en viss uppgift fördelas på åklagaren och upphör när uppgiften är slutförd. I brytpunkten mellan olika uppgifter gör sig självständigheten inte gällande. Under en pågående åklagaruppgift hindrar självständigheten inte att kammarchefen i vissa fall beslutar om en åtgärd med en förundersökning eller ett mål, t.ex. om omfördelning till en annan åklagare. På grund av självständigheten får dock endast skäl som inte har att göra med åklagarens sakliga hantering av uppgiften åberopas för en sådan åtgärd. Kammarchefen får inte vidta en åtgärd som baseras på hur åklagaren väntas besluta i en viss rättslig fråga eller handlägga sitt ärende i övrigt. Inte heller får kammarchefen vidta en åtgärd i efterhand som beror på hur åklagaren har beslutat i en sådan fråga eller skött handläggningen i övrigt.

De närmare avgränsningarna kan belysas genom att rollfördelningen beskrivs utifrån de olika stadierna av det straffprocessuella förfarandet.

Kammarchefen kan fritt bestämma om fördelningen av nya förundersökningar på de enskilda åklagarna vid kammaren.

Kammarchefen kan vidare omfördela en pågående förundersökning till en annan åklagare när det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller när det kan motiveras av andra skäl än sådana som avser hur förundersökningen bör bedrivas framöver eller hur den har bedrivits hittills. Rättsliga skäl kan däremot åberopas av en högre åklagare för att överta en förundersökning. Den högre åklagaren kan då själv fortsatt bedriva förundersökningen eller efter en egen åtgärd återlämna den till kammarnivå.

Inför beslut i åtalsfrågan kan kammarchefen byta åklagare när det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller när det kan motiveras av andra skäl än rättsliga. Ett byte av åklagare av rättsliga skäl kan endast ske genom att högre åklagare tar över och beslutar i åtalsfrågan.

Oavsett den åtalsväckande åklagarens inställning kan kammarchefen fritt fördela mål när åtalet är väckt och rättegången vid tingsrätt därmed är inledd. När ett mål har åklagarbundits bör dock en fördelning till en ny åklagare ske endast när det finns starka skäl för det.

Kammarchefen kan fritt fördela uppgiften att pröva frågan om överklagande till hovrätten och uppgiften att föra talan där.

Arbetsgruppen överväger om det finns behov av nya åtgärder inom åklagarväsendet för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande och handläggning i övrigt. Övervägandena görs mot bakgrund av att det under senare år i vissa särskilt stora eller komplicerade förundersökningar eller mål vid domstol uppkommit diskussioner om kvaliteten i åklagarnas arbete och förtroendet för åklagarna. Styrande för arbetsgruppens överväganden om behovet har varit det rättssäkerhetsuppdrag som ligger i åklagarrollen.

Arbetsgruppens slutsatser är följande.

I det stora flertalet fall handlägger åklagare sina förundersökningar och mål på ett sätt som är tillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I vissa speciella undantagssituationer kan det dock uppkomma särskilda svårigheter för åklagaren att utföra sin uppgift att verka för rättssäkerheten.

Det gäller:

- när förundersökningen eller målet är av stor omfattning,
- när åklagaren får tillgång till särskild information, och
- när det finns en särskilt svårbedömd bevisfråga, inklusive när den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar.

I dessa speciella undantagsfall finns det behov av att vidta nya åtgärder för att ytterligare främja kvaliteten och förtroendet. Sådana åtgärder kan även gynna andra intressen, t.ex. intresset av en god arbetsmiljö för åklagarna. Även resursanvändningen inom åklagarväsendet och rättsväsendet i övrigt kan påverkas positivt.

Slutligen diskuterar arbetsgruppen ett antal nya tänkbara åtgärder. För varje åtgärd övervägs först om den är rättsligt möjlig att vidta, dvs. om den är möjlig med hänsyn till den rollfördelning som gäller. Därefter analyseras om den är lämplig att vidta. Arbetsgruppen lämnar följande övergripande förslag.

I de speciella undantagssituationer där det finns behov av nya åtgärder ska den åklagare som är förundersökningsledare inhämta synpunkter i åtalsfrågan från en rådgivande panel innan han eller hon fattar sitt beslut i frågan. Ett panelförfarande ska förutsätta frivillighet från förundersökningsledarens sida.

Vidare ska i sådana undantagsfall den åklagare som är ansvarig för att avgöra frågan om en tingsrättsdom ska överklagas inhämta synpunkter i frågan från en rådgivande panel, om det behövs och åklagaren vill ha ett panelförfarande.

Panelen ska bestå av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person. Antalet paneldeltagare och vilka dessa ska vara ska avgöras med hänsyn till vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Panelen ska lämna synpunkter och råd.

Panelförfarandet är avsett att utgöra ett stöd för åklagarna att uppfylla sitt rättssäkerhetsuppdrag i de speciella undantagssituationer där förundersökningen eller målet är av stor omfattning etc.

4.2 Det fortsatta arbetet inom projektet

Arbetsgruppen föreslår att rapporten blir föremål för diskussion och synpunkter inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Man föreslår vidare ett fortsatt arbete med frågorna mot bakgrund av dels de

synpunkter som lämnas, dels vad som kommer fram vid de diskussioner om åklagarrollen som ska föras under hösten 2015 och våren 2016 med slutredovisning tidig höst 2016. Slutligen föreslår arbetsgruppen att ett sådant fortsatt arbete utförs av arbetsgruppen och redovisas slutligt vid årsskiftet 2016/2017.

Det övervägs nu att inom Åklagarmyndigheten inleda en försöksverksamhet med en rådgivande panel i åtalsfrågan m.m. i vissa fall i enlighet med det förslag som lämnas i ovan rapport.

5 Rättsliga frågor och metodfrågor vid utredning av assistansbedrägerier

Inom ramarna för ett projekt har RättsPM "Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning" utarbetats som publicerades i november 2015, RättsPM 2015:5. Projektet lämnade också i december 2015 rapporten Bedrägerier och bidragsbrott med assistansersättning – förslag på åtgärder.²

5.1 RättsPM 2015:5 – Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning

Promemorian, som behandlar både rättsliga frågor (som utlämnas i denna redogörelse) och metodfrågor, innehåller sammanfattningsvis följande. Syftet med promemorian är främst att ge vägledning till åklagare i deras handläggning av bedrägerier och bidragsbrott med assistansersättning. Man beskriver såväl regleringen kring assistansersättning som rättsliga frågor och metodfrågor. Det redogörs även för framgångsfaktorer och ges vägledning för handläggningen av en förundersökning.

Såvitt gäller metodfrågorna dras följande slutsatser:

- Ärendetyperna ställer stora krav på förundersökningsledarskapet. Även frågorna när och hur förundersökningen ska avgränsas eller begränsas ställer särskilda krav.
- Det är angeläget att förundersökningsledaren är rutinerad, har rätt kompetens och erfarenhet samt har tillräckligt med tid för att kunna ta del av och styra utredningen under hela utredningstiden. Även inom polisen måste särskild kompetens finnas.
- Det är viktigt att det i ett tidigt skede görs ett noga urval i samråd med polisen av de ärenden som ska drivas. Därefter är det angeläget att dessa ärenden resurssätts och prioriteras av t.ex. kammarchefen och polisledningen. Förstärkning av åklagarfunktionen är nödvändig och bör ske så tidigt i förundersökningen som möjligt eftersom det har visat sig svårt, ineffektivt och resurskrävande att sent sätta in sådan, särskilt i de mer omfattande ärendena. Med de problem som angetts torde ett projektorienterat arbetssätt, med tydliga tids- och resursramar, vara effektivt.

² Rapport ÅM-A 2015/0440.

- Försäkringskassan är en viktig aktör även i de enskilda brottsutredningarna.
- Assistansbedrägerier ska som regel handläggas vid Åklagarmyndigheten, men ett väl utvecklat samarbete med Ekobrottsmyndigheten i vissa fall understryks.

Det lämnas en vägledning/rekommendation för hur en förundersökning gällande brott med assistansersättning kan bedrivas. Där ges också förslag på olika utredningsåtgärder och andra åtgärder som kan vidtas. Vägledningen är tänkt att tjäna som uppslag till hur förundersökningen kan bedrivas. För att framgångsrikt kunna bedriva en förundersökning gällande brott med assistansersättning bör i ett tidigt skede följande vara klarlagt:

- Det är angeläget att utredningarna bedrivs koncentrerat, att de är tillräckligt resurssatta och att åklagarna m.fl. har rätt kompetens och erfarenhet. Förstärkning av åklagarfunktionen bör övervägas för dessa brottsutredningar. En administratör bör knytas till ärendet.
- Förundersökningen bör bedrivas som ett projekt, dvs. med en tydlig plan och strategi, med tidpunkter för olika åtgärder. Vidare kan en logg över åtgärder, vem som ska vidta dem och uppföljning av dessa föras. Det är viktigt med en utredningsgrupp med specialistkompetens som är fredad från andra ärenden och är med under hela huvudförhandlingen.
- Det anges även ett antal utredningsåtgärder som lämpar sig väl vid utredningar kring assistansbedrägerier som utlämnas i denna sammanställning.

5.2 Rapporten Bedrägerier och bidragsbrott med assistansersättning – förslag på åtgärder

I rapporten lämnas förslag på mer övergripande, strukturella åtgärder som skulle kunna vidtas inom Åklagarmyndigheten för att ytterligare öka kvaliteten, enhetligheten och effektiviteten i brottsutredningar gällande fusk med assistansersättning.

Sammanfattningsvis är förslagen, såvitt är av intresse för denna redogörelse, följande.

Bedömningen är att komplexiteten, behovet av kontinuitet, erfarenhet och särskild kompetens i dessa ärenden talar för att kvaliteten, enhetligheten och effektiviteten skulle öka och sårbarheten minska om handläggningen koncentreras till färre kamrar inom respektive åklagarområde och om särskilt utsedda åklagare handlägger ärendena. Samtidigt betonas vikten av att åklagarfunktionen som huvudregel bör vara förstärkt i ett tidigt skede av utredningen. Detta skulle öka rättssäkerheten och minska sårbarheten. Det föreslås därför att områdescheferna ser över principerna för handläggningen av denna ärendetyp.

Förundersökningar gällande assistansbedrägerier tenderar många gånger att vara svårutredda och bli relativt omfattande. Det är angeläget att åklagarna som handlägger denna brottstyp har relevanta kunskaper om reglerna kring assistansersättning och om Försäkringskassans verksamhet på området. Erfarenhet av hur en större förundersökning bedrivs är också viktigt. Förundersökningarna bör bedrivas på ett mer projektorienterat sätt där tydliga tids- och resursramar ges för förundersökningar gällande assistansbedrägerier. På så sätt skulle ökad effektivitet och kortare handläggningstid kunna uppnås. Utbildning i projektledning kan också vara värdefullt. Det överlämnas till utbildningscentrum att se över möjligheterna till kompetensutveckling för de åklagare som kommer att handlägga denna måltyp.

Vidare överlämnas till projektet Programmet för stora och komplicerade ärenden att överväga om och hur ett projektorienterat arbetssätt skulle kunna införas när det gäller omfattande förundersökningar.

6 Översyn av Riksåklagarens riktlinjer (RåR 2008:2) om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse

Ett uppdrag gavs i maj 2015 att göra en analys på vilket sätt och i vilken utsträckning den kommande nya lagstiftningen om återfall i brott och sammanträffande av påföljder kan påverka möjligheterna till förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Utredaren skulle även enligt uppdraget lämna förslag på de vidare utvärderingsåtgärder som det mot bakgrund av analysen och Brottsförebyggande rådets kartlägningsarbete kan finnas anledning till.

En rapport lämnades av projektet i november 2015, Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse – Hur påverkas möjligheterna om ny lagstiftning med en skärpt syn på återfall i brott införs m.m.?³ Rapporten innehåller sammanfattningsvis följande.

Ny lagstiftning väntas bli genomförd, innebärande en skärpt syn på återfall i brott. Om lagstiftningsarbetet fullföljs berörs möjligheterna att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i de s.k. punkten 3-fallen på följande sätt:

- Möjligheterna påverkas inte vid s.k. samtidigt fall och fall av nyupptäckt brottslighet.
- Vid fall av ny brottslighet (återfall) minskar möjligheterna men det kommer alltså att vara möjligt med förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Det går inte att säkert säga var den nedre gränsen kommer att gå för vad som ska anses vara ett processekonomiskt motiverat beslut om förundersökningsbegränsning/åtalsunderlåtelse.
- Även om det inte är helt tydligt hur flerfaldig ny brottslighet ska bedömas, bör sådana situationer kunna bedömas på samma sätt som idag (dvs. som samtidigt brott i förhållande till varandra), dock med beaktande av att det bärande syftet bakom den nya lagstiftningen utgör en skärpt syn på återfall i brott. Då frågan är av stor betydelse finns behov av ett förtydligande i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

³ Rapport ÅM-A 2015/0771.

Det finns en risk att den förväntade lagstiftningen innebär att rättsväsendets resurser i större utsträckning kommer att användas till att agera mot mindre allvarliga brott på bekostnad av mer allvarlig brottslighet.

Riksåklagarens riktlinjer om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse (RåR 2008:2) bör ses över med beaktande av följande.

- Man kan av riktlinjerna få uppfattningen att det endast är åklagare som har rätt att besluta om förundersökningsbegränsning, varför det av riktlinjerna måste framgå att polisen i vissa fall har befogenhet att förundersökningsbegränsa.
- En av UC Stockholm lämnad rekommendation om hur åklagare ska agera när fråga uppstår om att förundersökningsbegränsa eller meddela åtalsunderlåtelse och frågans avgörande beror på prognostisering av utfallet av en förundersökning som leds av en annan åklagare, bör inarbetas i riktlinjerna. I anslutning därtill bör riktlinjerna även behandla frågan om vilken kommunikation som bör ske mellan åklagare och polis i de fall fråga om förundersökningsbegränsning uppkommer då polisen förundersökningsleder vissa brott och åklagare andra brott avseende samma misstänkta person.
- Det bör framgå av riktlinjerna hur frågan om utbyte av information avseende beslut om förundersökningsbegränsning som har fattats i ärenden som polisen slutredovisar till åklagare bör hanteras. Det är av vikt att klargöra hur åklagarens eventuella ansvar ser ut vad gäller inhämtande av sådan information.
- Om de ovan nämnda lagförslagen blir föremål för lagstiftning måste de delar i riktlinjerna som avser ny brottslighet justeras. I samband därmed bör – p.g.a. nytt språkligt innehåll i lagtexten – även de delar som avser nyupptäckt brottslighet justeras.

Riksåklagaren har beslutat om att riksåklagarens riktlinjer (RåR 2008:2) ska ses över av Utvecklingscentrum Malmö. Denna översyn ska vara klar i december 2016.

7 Övriga projekt inom Åklagarmyndigheten

7.1 Brott mot barn

Projektet Brott mot barn, som bedrivits vid Utvecklingscentrum Göteborg, ligger inte inom programmets samordningsansvar. I den delen av projektet som benämns "Sexualbrott på nätet mot unga brottsoffer – rubriceringsfrågor och handläggningsproblem" finns det emellertid ett antal frågeställningar som i delar berör programmet för hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

Företrädare för projektet Brott mot barn har därför deltagit och framfört synpunkter vid ett av de seminarier som hållits inom ramarna för programmet.

Såvitt avser ovan del av projektet som berör programmets arbete konstateras i projektplanen följande. I ärenden rörande sexualbrott på nätet mot unga brottsoffer förekommer ett mycket stort antal brottsmisstankar och målsägande. Fråga uppkommer då om det i sådana fall över huvud taget är möjligt att använda uttrycklig eller s.k. tyst förundersökningsbegränsning och i så fall hur och när det ska ske; en fråga som är särskilt känslig eftersom målsägandena är unga och i en mycket utsatt situation. Även andra frågor kan uppkomma, t.ex. när det gäller strategiska överväganden rörande hur förundersökningen ska bedrivas och om det är nödvändigt med en förstärkning av åklagarfunktionen. Syftet med projektet är bl.a. att identifiera handläggningsproblem som uppkommer vid aktuella ärendetyper samt fånga upp goda exempel och lägga detta till grund för utarbetande av ett metodstöd för såväl handläggning som rubriceringsfrågor. En rättspromemoria ska tas fram som behandlar rubriceringsfrågor. Ett metodstöd ska tas fram avseende handläggningsfrågor.

En rättspromemoria avseende ovan planeras att ges ut under våren 2016.

7.2 Åklagarrollen

Under tiden för programmets bedrivande har ytterligare ett projekt, Åklagarrollen, påbörjats (rapport ska ges den 1 oktober 2016). Bakgrunden till projektet är följande.

Utvecklingen under senare år har medfört att det sätt på vilket åklagare arbetar i stora delar har förändrats. Några exempel på detta är följande:

- Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen har medfört att administrativa uppgifter såsom registrering av tvångsmedel, expediering av

handlingar etc. har förts över från administratörer till åklagare. Arbetsprocesserna har förändrats och nya arbetsuppgifter har tillkommit genom utvecklingen av Cåbra, RIF och den tekniska mobiliteten.

- Förundersökningar har i många ärenden blivit större vilket medför att åklagare i allt större utsträckning arbetar två eller fler i ärenden. Digitaliseringen har medfört att mängden bevis har ökat och många ärenden har fått en utökad internationell prägel. Som en konsekvens av de stora förundersökningarna ökar antalet rättegångsdagar vilket påverkar bl.a. arbetsmiljön för åklagarna.
- I ett stort antal rättegångar måste förundersökningsåtgärder vidtas även under pågående process.
- Ärenden som till exempel Quick har inom och utom Åklagarmyndigheten drivit fram en debatt gällande åklagares objektivitet och hur man ska hantera situationer där det sätts i fråga om rättegångsbalkens objektivitetskrav är uppfyllda.
- Domstol, polis, allmänhet och media ställer högre krav på ständig tillgänglighet och direktkontakt med åklagare.
- Kraven från de anställda vid Åklagarmyndigheten har förändrats och kommer att förändras.
- Åklagare och Åklagarmyndigheten har fått ett ökat krav på styrning och uppföljning genom till exempel SIN, Riksrevisionen och beslut om att Åklagarmyndigheten är del av regeringens plan för jämställdhetsintegrering.
- Globaliseringen och europarätten har förändrat processlandskapet och ställer högre krav på åklagarna under förundersökningen och processen.

Vidare har olika författningsförändringar övervägts med betydelse för åklagarrollen såsom till exempel SOU 2011:45 Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation med mera. Utredningen hade till uppdrag att utreda hur förundersökningars kvalitet bäst kan säkerställas genom att bl.a. titta på tillämpningen av objektivitetskravet. Ett annat exempel är straffprocessutredningen SOU 2013:17 där åklagaren föreslås få en skyldighet att ange ett precist påföljdsyrkande och rätten inte får gå utöver detta.

Mot bakgrund av ovan omständigheter avser projektet att få till stånd en diskussion kring åklagarrollen i syfte att:

- tydliggöra åklagarrollen mot bakgrund av den samhällsutveckling som nämnts ovan;
- utveckla hur åklagarrollen förhåller sig till andra aktörer såväl internt

(t.ex. kammarchefens roll och administratörsrollen) som externt (t.ex. rättens aktörer och media);

- bidra till att diskussionen kring åklagarrollen hålls levande och att den genomsyrar såväl grundutbildning som vidareutbildning inom Åklagarmyndigheten;
- värna om rättssäkerheten och åklagarnas förtroende i omvärlden genom att ytterligare stärka åklagarna i yrkesrollen och i den professionalism som följer med denna roll;
- förtydliga kammarchefens roll, behörighet och ansvar; och
- överväga och diskutera andra frågor som rör åklagarrollen.

Inriktningen på detta projekt bedöms i vissa delar beröra arbetet i projektet Breddat perspektiv på åtalsfrågan och även delar av detta program. Då programmet inte har något samordningsuppdrag i förhållande till projektet Åklagarrollen har vi inom programmet istället inom ramarna för vårt inventeringsuppdrag följt arbetet inom projektet Åklagarrollen, men medvetet valt att utelämna konkreta förslag som riskerar att överlappa projektet Åklagarrollen.

8 Annat arbete vid Åklagarmyndigheten

8.1 Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift

Frågor rörande hanteringen av stora och komplicerade ärenden har varit föremål för arbete inom Åklagarmyndigheten under många år. Redan 2006 utgavs idéskriften Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål. Idéskriften tillkom efter det att riksåklagaren tillsatt en arbetsgrupp bestående av bl.a. företrädare för Åklagarmyndigheten, polisen och domstolarna som gavs i uppdrag att undersöka vad som kunde göras för att ytterligare effektivisera hanteringen av stora och komplicerade brottmål.

Gruppen gjorde inledningsvis i idéskriften bedömningen att det av kriminalpolitiska skäl och av hänsyn till rättssäkerhetsaspekter är bättre att fler personer lagförs i mer begränsade och renodlade processer än att vissa komplicerade mål utreds i alltför stor omfattning och lagförs efter lång tid samtidigt som andra ärenden på grund av bristande resurser blir liggande.

I idéskriften gavs ett antal förslag till hur hanteringen av stora och komplicerade ärenden skulle kunna uppnås.

Fler inskränkningar i den absoluta förundersökningsplikten som skulle kunna medföra ett ökat utrymme för kriminalpolitiska prioriteringar. Genomtänkta prioriteringar och korta genomströmningstider bedömdes ha stor allmänpreventiv effekt.

Förslag lämnades till hur såväl förundersökningen som rättegången (framförallt genom åtgärder som ligger på förundersökningsstadiet) skulle kunna effektiviseras. En förstärkt försvararroll, gemensam metodutveckling för polis och åklagare, utnyttjande av modern teknik samt en utökad materiell processledning från domstolens sida anses kunna ingå i detta.

Det föreslogs utökade dispositiva inslag i straffprocessen där den tilltalade i utökad utsträckning skulle kunna disponera över sin egen talan och exempelvis själv avgöra vad som kan vitsordas.

Erkännande och medverkan föreslogs, i ökad utsträckning, kunna utgöra grund för strafflindring. För att skapa incitament och motivera den misstänkte att medverka ansågs att åklagaren skulle ges rätten att förfoga över påföljdsramen. Gruppen såg vidare en utveckling mot att uppgörelser skulle kunna ingås mellan åklagaren och den misstänkte.

8.2 Förstudien Erfarenheter av stora mål vid de internationella åklagarkamrarna

Under hösten 2013 lämnades ett uppdrag till Internationella åklagarkammaren Stockholm att utreda och sammanställa erfarenheter från ett antal aktuella ärenden inom ramarna för den s.k. GOB-satsningen i en förstudie. Förstudien skulle sedan ge underlag för överväganden om vilka åtgärder som kunde komma behöva göras för att möta de särskilda problem som är förknippade med riktigt stora mål.

I förstudien, som slutfördes med en rapport våren 2014, fann man ett behov av ett antal aktiviteter och fördjupade analyser inom följande områden:

- Förbättrat stöd för planeringen av verksamhetens resurser.
- Öka möjligheten och skapa fasta rutiner för att åklagare vid allmän kammare, som inte är specialister, ska kunna verka på specialkammare under viss tid.
- Utveckla rutiner och verktyg för ökad samordning vid planering av domstolsförhandlingarna.
- Se över rättegångsbalkens regler rörande huvudförhandling i brottmål.
- Vidta åtgärder för en förbättrad fysisk arbetsmiljö i domstol.
- Kompetensutveckling som ger åklagaren verktyg att neutralisera grunden för konflikter i rättsalen.
- Påverkan på Sveriges domstolar att jobba med att förbättra domarnas kompetens då det gäller processledning.
- Utverka gemensamma etiska regler för domstol, parter och ombud.
- Inrättande av "pressansvarig" åklagarfunktion.
- Krav på särskilt skyndsamt handläggning av tjänstefelsärenden mot åklagare då huvudförhandling pågår.
- Inrätta fasta rutiner för återhämtning och kompensation.
- Se över ett antal processrättsliga regler och dess betydelse för intresset att tillgodose en effektiv brottmålsprocess.
- Undersöka förutsättningarna att i samråd med domstolarna hitta former för att rätten ska kunna bli mindre sårbar mot risk för jäv och andra formella fel som kan utgöra grund för ett måls återförvisning.
- Inrättande av ett centralt administrativt och praktiskt stöd för hantering av de begränsningar som kan uppstå i vardagen för den personal som har

skyddade personuppgifter och/eller är föremål för andra skyddsåtgärder.

8.3 Gemensam arbetsgrupp mellan Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund

Åklagarmyndigheten och Sveriges Advokatsamfund beslutade i september 2015 att inrätta en gemensam arbetsgrupp bestående av operativt verk-samma åklagare samt advokater som verkar som offentliga försvarare med uppgift att diskutera frågor om professionella aktörers uppträdande vid muntlig förhandling i brottmål.

Arbetsgruppen består av tre åklagare och tre advokater som är utsedda av Åklagarmyndigheten respektive Advokatsamfundet. Arbetsgruppen ska utifrån sina egna erfarenheter av förhandling i domstol diskutera och försöka dra gemensamma slutsatser om hur åklagare och försvarare som agerar i sina professionella roller bör uppträda mot varandra och mot andra aktörer i och utanför rättssalen.

Uppdraget ska syfta till att värna intresset av en rättvis rättegång, förtroendet för rättsstaten, förståelsen och respekten för yrkesrollerna samt en god arbetsmiljö för den som yrkesmässigt uppträder i domstol. Diskussionen ska föras utifrån insikten om att försvarare och åklagare har olika roller, skyldigheter och ansvar enligt sina respektive uppdrag. I arbetsgruppens uppdrag ligger inte att diskutera processrättsliga frågor eller vilka processhandlingar som bör vidtas eller underlåtas av part, eller i övrigt vilka sakliga överväganden som respektive part har att göra utifrån sin roll. Fokus ska i stället vara det sätt på vilket talan i praktiken utförs i samband med muntlig förhandling i domstol.

Uppdraget ligger att belysa bl.a.

- hur rättens olika aktörer bör tilltalas och benämnas,
- hur part bör begära ordet,
- hur begäran om klarläggande och komplettering bör ske när behov av detta uppstår,
- hur och vilken utsträckning värderande omdömen om olika aktörer i rättssalen bör användas,
- hur rollfördelning och rättegångsordningen kan tydliggöras för tilltalade, målsäganden och vittnen och bidra till förståelsen av processen,
- hur åklagare eller försvarare som finner att en annan aktör i rättssalen har gjort sig skyldig till fel eller försummelser bör förhålla sig.

Arbetsgruppen ska sträva efter att formulera och enas kring några enkla handlingsregler som kan tjäna som vägledning för åklagares och advokaters

agerande i de hänseenden som ovan angetts och i liknande situationer. Avsikten är inte att tillskapa någon tvingande reglering. Var och en som medverkar i en rättegång har ytterst att själv ta ansvar för sitt uppträdande gentemot andra aktörer.

Härutöver är arbetsgruppen fri att belysa andra frågor med anknytning till uppdraget. Arbetsgruppen ska redovisa sitt arbete i en kortfattad skriftlig rapport senast den 31 mars 2016.

Del 2 – Omvärldsbevakning och samverkan

Under arbetets bedrivande har programmet följt ett antal i uppdraget utpekade projekt med bäring på hanteringen av stora och komplicerade ärenden inom andra myndigheter. Syftet med denna kartläggning har varit att identifiera pågående arbete inom andra myndigheter som kan påverka Åklagarmyndighetens arbete på området hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

9 Svea hovrätts projekt om stora mål

I september 2014 beslutade Svea hovrätt att tillsätta en arbetsgrupp för att kartlägga erfarenheterna av handläggningen av stora och komplicerade brottmål i Svea hovrätt. Uppdraget var vidare att utreda vad som kan göras för att förbättra effektiviteten av handläggningen av sådana mål i Svea hovrätt och att lämna förslag på området. Arbetsgruppen skulle särskilt se till vad som bör krävas i frågan om ordförandens roll, förberedelse och planering av rättegången och processledning – med fokus på att lyfta fram de frågor där parterna är oense. Arbetsgruppen biträdades av en referensgrupp. I september 2015 lämnade arbetsgruppen rapporten En skraddarsydd rättegång – och vägen dit. Rapporten innehöll sammanfattningsvis följande.

9.1 Gärningsbeskrivningen

Åklagarens gärningsbeskrivning är den ram som anger vad som ska prövas i brottmålet. Den ska innehålla de omständigheter som karakteriserar gärningen som brottslig. Samtidigt ska den vara utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att urskilja den åtalade gärningen från andra gärningar. Den ska vara precis och individualiserad. En gärningsbeskrivning som är utformad på det sättet är en förutsättning för en tydlig bevisuppgift. Det ligger på rätten att reda ut oklarheter i gärningsbeskrivningen och här finns anledning för rätten att vara mer aktiv. Rätten måste förstå vad som görs gällande och försöka försäkra sig om att parterna förstår varandra. Det kan finnas anledning att behandla frågor om gärningsbeskrivningens utformning vid särskilda planeringsmöten. Åklagaren bör överväga att utveckla och belysa åtalet när åtal väcks. Detta kan vid behov göras i stämningsansökan, men utanför gärningsbeskrivningen.

9.2 Rätten ska reda ut vad parterna är oense om

I stora och komplicerade brottmål kan man vid förberedelsen av målet hämta inspiration från tvistemålshandlingen. Man måste från rättens sida ta reda på vad parterna egentligen är oense om, det är på de tvistiga omständigheterna rättegången ska ha sitt fokus. Den tilltalade har ett starkt intresse av att så snart som möjligt få veta exakt vad åklagaren gör gällande och vad rätten ska pröva. Ett sådant tydliggörande gagnar rättens prövning av åtalet, men syftar också till att skapa en bra stämning under rättegången eftersom överraskningar undviks. Med hänsyn till åklagarens bevisbörda för samtliga de omständigheter som ligger till grund för åtalet så torde det inte finnas något

hinder mot att domstolen, utan mer ingående prövning, låter vitsordade omständigheter ligga till grund för bedömningen. Om rätten av någon anledning inte är beredd att godta ett vitsordande bör rätten ge uttryck för det under rättegången. Detta synsätt förekommer redan i dag i ganska stor utsträckning, men bör få ett större genomslag. Om så inte sker kan det finnas anledning att överväga lagstiftning i frågan.

Även om den misstänkte kan vitsorda omständigheter under hela förundersökningen är det förmodligen realistiskt att anta att han eller hon är beredd att ange sin inställning i enskildheter först i samband med ett sammanträde enligt 23 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken. Ett sådant sammanträde syftar för övrigt just till att behandla den misstänktes invändningar och att se till att onödigt bevisning undviks. Innan åtal väcks bör dock inte krävas av försvararen att han eller hon ger besked om den tilltalades inställning i enskildheter.

Ett utmärkt – men alltför sällan använt – verktyg är att förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet (45 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken). Detta är den ordning som är möjlig i stora och komplicerade brottmål. I den här typen av mål är det ofta nödvändigt att gå in i detalj och reda ut på vilka punkter åklagaren och den tilltalade har olika uppfattning. Försvararen bör t.ex. tillfrågas om vilka moment i gärningsbeskrivningen som den tilltalade motsätter sig.

Därefter kan klarlägganden av parternas positioner ske genom rättens försorg vid ett planeringsmöte inför huvudförhandling sedan åtal väckts. Frågan kan givetvis även aktualiseras sedan huvudförhandlingen inletts. Ett effektivt sätt är att först förelägga enligt vad som nämnts ovan och sedan ta upp utestående frågor vid ett möte.

Målsättningen bör alltså vara att den tilltalades inställning så långt som möjligt är klarlagd innan huvudförhandlingen inleds. Det minskar också risken för att åklagaren lägger fram bevisning ”för säkerhets skull”.

9.3 Rätten ska hålla planeringsmöte i substans

Rätten ska hålla ett planeringsmöte med parterna så snart det behövs för att främja en ändamålsenlig handläggning av målet (45 kap. 13 § och 51 kap. 10 § rättegångsbalken). Ett sådant behov finns regelmässigt i de mål som det här är fråga om. Om tingsrätten överväger att avstå från att hålla ett sådant möte bör den enligt motiven låta parterna yttra sig över behovet av ett möte. Behovet av planeringsmöte i hovrätten gör sig också starkt gällande, även om behovet att dryfta vissa frågor är mindre om dessa redan avhandlats i tingsrätten. Frågan om det finns behov av planeringsmöte bör hållas vid liv även sedan huvudförhandlingen inletts.

Vid planeringsmötet ska man bl.a. reda ut parternas positioner och för hovrättens del bör en programpunkt regelmässigt vara i vilken utsträckning

bevisning kan tas upp genom hänvisning. I protokollet från planeringsmötet bör anges i vilka avseenden som parterna vitsordar sakomständigheter.

9.4 Utredningen i målet

En noggrann genomgång av den tilltalades inställning till varje enskilt moment i gärningsbeskrivningen, enligt vad som förordas i det föregående, leder regelmässigt till att åklagaren kan begränsa sin bevisning. Gärningsbeskrivningen och korrekt utformade bevisuppgifter tillhör rättens verktyg för att se till att utredningen begränsas till vad som behövs för att pröva målet. För varje vittne ska ett klart och tydligt förhållnings- och bevisstema anges.

Rätten bör aktivt ifrågasätta bevisning så snart det inte är glasklart att den, med ledning av bevisstemat, är relevant för prövningen av åtalet. Parterna, i praktiken oftast åklagaren bör noga fundera igenom sin bevisuppgift i syfte att begränsa bevisningen till vad som behövs för just hovrättens prövning. När rätten tar upp frågan om viss bevisning verkligen behövs, finns det knappast anledning för den part som åberopat beviset att vara ängslig för att prövningen av åtalet skulle utfalla på ett sådant sätt att parten "känner sig lurad" efter att ha avstått beviset. Detta gäller särskilt i hovrätten där det med hjälp av tingsrättens dom är lättare att överblicka betydelsen av den bevisning som lades fram i tingsrätten.

Vid fall där den tilltalade ändrar sin inställning har åklagaren en möjlighet att anpassa bevisningen till den nya situationen. I de fall det finns anledning för åklagaren att anta att ett visst sakförhållande möjligen vitsordas kan en kontakt tas med försvararen för att höra efter hur det är med den saken. Ett annat sätt är att ange i bevisuppgiften att bevisningen åberopas bara om det förhållande som ska visas inte kan vitsordas.

9.5 Ordförandens roll

Ordföranden ska se till att rättegången präglas av ordning och reda, att det är en bra stämning i rättssalen och att parterna visar respekt för varandras yrkesroller och för rättssystemet. Ordföranden bör ta ett steg fram och visa vem som bestämmer i rättssalen

9.6 Ett åtal i flera rättegångar

Åtal mot flera personer för brott som har samband med varandra ska inte läggas samman rutinmässigt (45 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). Denna möjlighet har lagstiftaren, som särskilt pekar på en effektiv hantering av stora mål, betonat och förstärkt under senare tid.

För att sammanlägga åtal mot flera personer krävs att detta har fördelar. Så kan vara fallet om det är till fördel för utredningen. Det är domstolens ansvar att bedöma om flera åtal ska hanteras gemensamt eller var för sig och det är rätten som bestämmer om uppdelning ska ske. Parternas synpunkter har som regel stor betydelse för prövningen och det ligger på dem att överväga uppdelningsmöjligheten. Uppdelningsfrågan är ytterligare ett skäl för att klarlägga parternas positioner, både vad gäller inställningar och bevisning. Möjligheten att hantera ett åtal i flera rättegångar torde öka betydligt om det sker en dialog mellan åklagaren, försvararen och domstolen redan innan åtal har väckts.

9.7 Vägen fram

Det föreslås ett forum för diskussion och erfarenhetsutbyte mellan domare, åklagare och advokater när det gäller handläggningen av stora och komplicerade brottmål inrättas i hovrättsområdet. Handläggningen av sådana mål tas upp i kompetensutvecklingen av domare, åklagare och advokater.

9.8 Övriga frågor

Utöver vad som angetts ovan ges vidare ett antal praktiskt hållna rekommendationer inriktade för domstolarnas handläggning av stora och komplicerade brottmål. Rekommendationerna berör rättens sammansättning av domare, beredningen av målet, bokning och planering av huvudförhandlingen, säkerhets- och ordningsfrågor, sammanställning av yrkanden och inställningar, praktiska tips för kansliet och genomförandet av planeringsmöte.

Vidare berörs tillämpningen av hänvisning till muntlig och skriftlig bevisning där det hänvisas till Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens RättsPM 2008:10 om En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol och bl.a. konstaterar att hänvisning torde kunna användas i större utsträckning än vad som sker idag.

Under dessa rekommendationer understryks vikten av att ordföranden ser till att ordning och reda iakttas vid huvudförhandlingen och att ordföranden redan från början tydligt visar att det är rätten som leder förhandlingen. Det understryks bl.a. att huvudförhandlingen inte ska behandla processuella frågor och planeringsfrågor. Parterna ska göra skriftliga framställningar avseende dessa frågor i första hand, i andra hand i samband med pauser eller vid en förhandlingsdags början eller slut. I sista hand ska förhandlingstid ägnas åt sådant.

10 Stockholms tingsrätts projekt om stora mål

I januari 2015 fick en arbetsgrupp vid Stockholm tingsrätt i uppdrag att ta fram rekommendationer vad gäller tillämpningen av de ändringar som skett i rättegångsbalken den 1 juli 2014 rörande ökade möjligheter till deldom och särskild handläggning av åtal, rättens ansvar under förberedelsen och ändrade regler om förberedelsesammanträde i brottmål. I syfte att medvetandegöra samtliga domare på tingsrätten om de nya reglerna i rättegångsbalken, men även i syfte att inhämta domarnas erfarenheter och kunskaper kring stora mål lämnade arbetsgruppen i juni 2015 Rapport från arbetsgruppen för en effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål. Nedan sammanfattas rapportens rekommendationer.

10.1 Vad räknas som stort och komplicerat brottmål?

Utgångspunkten kring vad som ska anses vara ett stort och komplicerat mål anges till mål med 15 dagars förhandlingstid. Det anges vidare att det finns en rad andra faktorer, utöver antalet förhandlingsdagar, som kan leda till att brottmål kan anses vara stora och/eller komplicerade. Exempelvis kan det vara massmedialt uppmärksammat, innehålla stora och komplicerade frågor av tvistemålskaraktär, ha ett stort antal tilltalade eller målsägande eller ett stort skriftligt material. Det måste därför alltid ske en bedömning i det enskilda fallet.

10.2 Hur får tingsrätten vetskap om när stora mål kan förväntas inkomma?

Chefsrådmännen, eller en annan utsedd domare på respektive avdelning, bör ha en upparbetad kontakt med åklagarna för att få vetskap om bl.a. vilka stora mål som möjligen är på ingång och när åtal i dessa kan förväntas bli väckt. I de fall det t.ex. kommer att bli aktuellt att begära internationell rättslig hjälp finns ett stort behov av att tingsrätten får vetskap om detta i god tid innan huvudförhandlingen påbörjas.

10.3 Utsättning av mål

För att underlätta och möjliggöra att förhandlingar löper på bör stora brottmål sättas ut med maximalt tre förhandlingsdagar per vecka med utrymme

för reservdag varannan vecka. Planeringen av reservdagar ska ske i förhållande till den huvudförhandlingsplan som finns i det enskilda målet.

10.4 Bemanning i stora och komplicerade brottmål

En utgångspunkt är att det ska vara två domare under huvudförhandlingen. En domare ska så tidigt som möjligt knytas till det aktuella målet. Om det är ett häktat mål bör i möjligaste mån inte någon av de domare som ska döma i målet hålla häktningsförhandlingar eller omhäktningsförhandlingar. Det bör i relativt god tid före huvudförhandlingen utses nämndemän som ska ingå i rätten. Inför huvudförhandlingen kan ett särskilt samtal med nämndemännen ske där bl.a. följande diskuteras: tillgänglighet, jävsfrågor, säkerhetsfrågor, sekretessfrågor samt frågor rörande sociala medier.

10.5 Beredningen av dessa mål

Följande bör ske:

- Möjligheten att begära skriftligt svaromål av den tilltalade genom försvarare, med angivande av den tilltalades inställning till åtalet och omständigheterna i gärningsbeskrivningen, ska utnyttjas där detta leder målet framåt. Den ansvarige domaren ansvarar för att skriva ett sådant riktat föreläggande. För det fall försvararen inte vill avge någon inställning måste detta självfallet accepteras av tingsrätten.
- Åklagarna ska uppmuntras att ange om de anser att det finns någon särskild anledning att förelägga den tilltalade att avge ett svaromål. Detta eftersom åklagaren är den som är mest inläst på förundersökningen och som har störst överblick över vad som kan vara möjligt att utreda före förhandlingen och därmed kanske kan reducera bevisning, t.ex. om olika sakförhållanden i mål om ekonomisk brottslighet är otvistiga. Om det är lämpligt kan rätten höra med åklagaren om den tilltalade bör föreläggas att redovisa sin inställning i någon särskild fråga.
- Tingsrätten bör i ett relativt tidigt skede tillfråga den tilltalade (genom försvarare) om eventuell bevisuppgift för att i möjligaste mån undvika att ny bevisning åberopas först under huvudförhandlingen.
- Det kan vara till stor fördel för beredningen av målet att fråga åklagaren om denne har möjlighet att ge in en promemoria till tingsrätten där åtalet/målet sammanfattas. Om detta sker ska denna promemoria givetvis kommuniceras med de övriga aktörerna. Försvarare/målsägandebiträde/särskild företrädare bör även ges samma möjlighet.
- I stora och komplicerade brottmål (där stämningsansökan ofta kan vara mycket omfattande) kan som ett verktyg för att reda ut vad som är

tvistigt upprättas en sammanställning (motsvarande en sådan som används i tvistemål). Detta aktualiseras främst när den tilltalade kommit in med ett skriftligt svaromål eller när det varit ett förberedande sammanträde i saken. Denna kan sedan parterna få del av på samma sätt som sker i tvistemål.

10.6 Förberedelsesammanträdet

Det ska alltid övervägas om ett förberedande sammanträde (se 45 kap. 13 och 14 §§ rättegångsbalken) ska hållas. Detta kan ske både före och efter att åtal har väckts. Den ansvarige domaren ansvarar för att det sker. En bedömning i det enskilda fallet bör göras för att bestämma vilket som är mest fördelaktigt. Ett viktigt syfte med ett sammanträde är att säkerställa att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt med fokusering på det som parterna är oense om. Dessutom ska naturligtvis praktiska saker avhandlas. Överväganden måste ske med respekt för att vissa frågor inte kan hanteras förrän åtal har väckts.

Inför ett förberedande sammanträde bör en dagordning upprättas av vilken det framgår vad som ska avhandlas vid sammanträdet. Denna bör även skickas ut till berörda parter för att säkerställa att samtliga vet syftet med sammanträdet.

Vid ett förberedande sammanträde efter att åtal väckts kan det vara till fördel för rättegången att bl.a. reda ut eventuella oklarheter, fråga om den tilltalades inställning (om det inte redan skett i skriftligt svaromål) och utreda om hänvisning till viss bevisning kan bli aktuellt.

Förberedande sammanträde i häktade mål kan vara svårt att hinna med efter att åtal väckts, även om tidsfristen för huvudförhandlingen förskjuts. Det kan därför i dessa mål vara fördelaktigt med ett förberedande sammanträde redan innan åtal väcks. Vid ett sådant sammanträde kan man exempelvis planera för den kommande huvudförhandlingen, boka dagar för huvudförhandling och diskutera hur huvudförhandlingen bör läggas upp. Det är viktigt att notera att förberedande sammanträde som sker innan åtal väckts bör hanteras med stor respekt för det förhållandet att det inte är säkert att åtal kommer att väckas. Ett sådant sammanträde bör därför inte äga rum förrän det är uppenbart för samtliga inblandade aktörer att ett åtal verkligen kommer att väckas och samtliga mot denna bakgrund är villiga att delta i ett sådant möte.

Till ett förberedande sammanträde ska samtliga berörda rättsliga aktörer kallas (åklagare, offentlig försvarare och ev. målsägandebiträde). Den tilltalade ska också kallas men kan närvara genom sin offentlige försvarare om den tilltalade accepterar detta. Om syftet med sammanträdet är att reda ut den tilltalades inställning till åtalet kan det vara fördelaktigt om den tilltalade närvarar personligen.

Ett förberedande sammanträde är som huvudregel offentligt. Innan sammanträdet äger rum bör därför domaren överväga eventuella sekretessfrågor och om det kan finnas skäl att förordna om stängda dörrar.

Även ett sammanträde under pågående huvudförhandling kan bli aktuellt om det finns behov av det, exempelvis om huvudförhandlingsplanen kräver omfattande justering.

10.7 Ska samtliga åtal behandlas inom ramen för samma mål eller kan åtalen delas upp?

Ändringarna i 30 kap. 4 § och 45 kap. 3 § rättegångsbalken ger tingsrätten större möjligheter att handlägga åtal var för sig. Denna möjlighet bör utnyttjas av tingsrätten när man finner att det skulle underlätta målets handläggning eller vara till fördel för någon/några av parterna.

En dialog med åklagare och försvarare och andra rättsliga aktörer bör ske men det är tingsrätten som beslutar i frågan om hur olika åtal ska behandlas. Om det blir aktuellt att dela upp ett mål bör tingsrätten förelägga åklagare och försvarare att komma in med skäl för och emot en uppdelning av målet innan tingsrätten fattar beslut om målets handläggning.

10.8 Ordförandens roll under rättegången

I stora och komplicerade brottmål kan många frågor av skiftande karaktär uppstå under huvudförhandlingen. Det är därför av mycket stor vikt att ordföranden är aktiv vad gäller processledningen samt bl.a. ser till att ordningen i rättssalen upprätthålls så att rättegången kan genomföras på ett värdigt och rättssäkert sätt.

11 Bergwallkommissionen

Regeringen beslutade i november 2013 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda och redovisa rättsväsendets, advokaters, sakkunnigas och vårdens agerande i samband med de brottmålsprocesser som ledde till att Sture Bergwall, tidigare Thomas Quick, blev dömd för åtta mord. I uppdraget ingick att analysera om det förekommit brister i rättsväsendets och vårdens agerande i samband med brottmålsprocesserna, och i sådant fall bedöma om bristerna har varit strukturella. Uppdraget inkluderade även att ta ställning till om det är nödvändigt att genomföra förändringar i något avseende och, om sådana behov identifieras, att lämna fullständiga ändringsförslag. Utredningen som fick namnet Bergwallkommissionen lämnade en rapport i juni 2015 (SOU 2015:52).

I den granskning som redogörs för i rapporten iaktogs bl.a. följande. Ett flertal bristfälliga ageranden bidrog i olika grad till att Sture Bergwall blev misstänkt, åtalad och dömd. I utredningsarbetet tog polis och åklagare stor hänsyn till Sture Bergwalls särart och särskilda förutsättningar, något som bl.a. påverkade hur utredningsarbetet bedrevs och hur man ställde sig till de uppgifter han lämnade. Även under rättegångarna togs hänsyn till Sture Bergwalls särskilda förutsättningar vilket innebar att tingsrätterna godtog ett sämre underlag för sin bedömning. Förundersökningarna bedrevs inte tillräckligt brett och förutsättningslöst och med beaktande av alternativa händelseförlopp. Utredarna och åklagaren måste i flera fall anses ha frångått objektivitetsprincipen. En bidragande orsak till det var sannolikt att de mer tongivande aktörerna – dvs. förhørsledaren, åklagaren, Sture Bergwalls psykoterapeut från våren 1994 och den rådgivande psykologen – bibehöll sina roller under hela den tid som utredningarna pågick. Inom denna grupp tycks det ha utvecklats ett grupptänkande och en strävan efter samsyn. Härutöver påverkades utgången av att tingsrättsförhandlingarna inte var kontradiktoriska till sin karaktär eftersom såväl åklagaren som försvaret argumenterade för fällande domar. Bedömningen är att åklagaren inte presenterade utredningarna på ett tillräckligt objektivt och rättvisande sätt.

Flera av de brister som iakttogs har varit en följd av enskilda aktörers förhållningssätt och bedömningar. Med hänsyn till den tid som förflutit sedan utredningsarbetet genomfördes och morddomarna meddelades är tidsandan idag en annan och samhället ser delvis annorlunda ut. Flera av de områden som granskats har utvecklats och vissa förändringsbehov som uppmärksammats har därför redan tillgodosetts eller är på väg att tillgodosetas. Det anses att vikten av polisens och åklagares objektivitetsplikt bör betonas starkare. Kommissionen ansluter sig därför till Förundersökningsutredningens förslag (SOU 2011:45) om att objektivitetsprincipen bör regleras i lag även för åtgärder som vidtas innan en förundersökning har inletts samt efter att åtal har väckts.

Det är en strukturell brist att en och samma åklagare tilläts ansvara för flera omfattande och svårbedömda mordutredningar samt åtalsbeslut avseende samma misstänkt. Detsamma gäller frånvaron av granskning och kontroll av utredningsarbetet. Dessa brister har föranlett riksåklagaren att inleda ett omfattande förändringsarbete. Eftersom det föreliggande förändringsbehovet kräver detaljerade regleringar anser de att förändringsarbetet även fortsättningsvis bör bedrivas inom Åklagarmyndigheten.

12 Operativa rådets rapport kring fokusförskjutning

Operativa rådet tillsatte i maj 2014 en arbetsgrupp för att belysa företeelsen "fokusförskjutning" under rättsprocessen samt ge konkreta förslag på hur samverkansmyndigheterna i rådet kan arbeta vidare för att minimera riskerna för att fokus under en rättegång förskjuts från bevis- och rättsfrågor till mer perifera frågor. Arbetsgruppen lämnade rapporten "Fokusförskjutning" i stora brottmål i maj 2015.

Vid rapportens upprättande skedde erfarenhetsinhämtning genom intervjuer med åklagare, utredare, andra representanter av företrädare för Operativa rådets samverkansmyndigheter och advokater samt erfarenhetsinhämtning från olika åklagarkamrar. I huvudsak anges följande i rapporten.

Myndigheternas samverkan mot den grova organiserade brottsligheten omfattar operativa aktiviteter för att utreda brott, men det saknas en samverkan kring att följa upp erfarenheter från rättegångar och återföra dessa till det operativa arbetet i form av uppslag till förbättrade rutiner m.m.

Arbetsgruppen ser möjligheter till åtgärder inom tre huvudsakliga områden.

Det första området berör flertalet myndigheter i Operativa rådet och omfattar att utveckla myndigheternas samarbete vad gäller att skapa robusta utredningar och därigenom förebygga onödiga ifrågasättanden.

Det andra området berör främst Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten och omfattar att utveckla rutiner m.m. kring delgivningen av förundersökningsmaterial och förberedelse i brottmål samt andra åtgärder för att minska risken för att nya synpunkter läggs fram i ett sent skede, allt för att rättegångar ska kunna hanteras koncentrerat.

Det tredje området berör främst Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten och omfattar bl.a. att säkerställa att förhandlingen sker på det sätt som lagstiftaren åsyftat. Till detta område hör också frågor om medias bevakning av rättegångar.

Arbetsgruppen föreslår att Samverkansrådet ska informeras om de beskrivna förhållandena och att rådet bör överväga ett gemensamt utvecklingsarbete mellan berörda funktioner i linjeverksamheten. Exempel lämnas på frågor som bör observeras i en sådan utvecklingsverksamhet. Vidare föreslås att varje myndighet inom Operativa rådet överväger vilka frågor som kan vara möjliga och lämpliga att utveckla inom den egna verksamheten, utifrån givna exempel. Operativa rådet föreslås följa upp arbetet under år 2016.

13 Brottsförebyggande rådets rapport – Södertäljesatsningen

Brottsförebyggande rådet genomför en fallstudie av Södertäljesatsningen mot organiserad brottslighet. Studien är inriktad på att i realtid följa satsningens olika faser med fokus på problemformulering, samverkan och måluppfyllelse. Brottsförebyggande rådet ska sondera hur samverkan sker på de olika nivåerna och hur myndigheterna arbetar för att uppfylla målen på sina respektive nivåer, samtidigt som de delar ett övergripande mål. Goda exempel ska lyftas fram och hinder och möjligheter identifieras. Den slutliga rapporten ska fungera som en manual för bra rutiner inför liknande insatser i framtiden. Projektet inkluderar även direkt metodstöd, till exempel genom att Brottsförebyggande rådet bidragit med att utforma och utveckla Södertäljesatsningens uppföljningsmall, som används för att utvärdera respektive ärende. Projektet är det sjunde inom ramen för Brottsförebyggande rådets forskningsprogram Åtgärder mot organiserad brottslighet.

Initiativet till fallstudien har skett från Polismyndigheten i Stockholm samt Brottsförebyggande rådet. Målgrupperna anges till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Försäkringskassan. Fallstudien initierades 2011 och ska redovisas 2017.⁴

⁴ Uppgifter hämtade från Brottsförebyggande rådets verksamhetsplan 2015, s. 29.

14 Justitiedepartementets överväganden kring lagstiftningsfrågor

Av den kontakt som har skett med Justitiedepartementet under program-
mets bedrivande gör vi bedömningen att flera frågor som berör lagstiftningen
kring hanteringen av stora och komplicerade ärenden kan komma att bli
föremål för utredning, varför några förslag på initiativ till ny lagstiftning inte
lämnas i denna rapport. Skulle någon utredning inte komma till stånd bör en
närmare analys rörande behovet av lagstiftningsåtgärder ske.

15 Polisens utvärdering av delar av Södertäljemålet

Polismyndigheten har gjort en utvärdering kring mordutredningarna i Södertäljemålet. Utvärderingen har gjorts i syfte att belysa olika aspekter kring mordutredningarna såsom "Organisation, styrning och resurser", "Rättegångarna: organisationen, omfattningen, bevispersoner och säkerhet" samt "Utredningsstrategier och arbetsmetoder". Utvärderingen planeras att redovisas i form av en rapport som färdigställts under våren 2016.

Del 3 – Intern och extern inventering samt förslag till åtgärder

Inventeringsarbetet har under arbetet inom programmet skett inom ramarna för både samordningsuppdraget och uppdraget avseende omvärldsbevakning och samverkan. Det har också hållits seminarier med bland andra företrädare för områdescheferna, Internationella åklagarkammaren Stockholm, personalavdelningen, utbildningscentrum, säkerhetsenheten, överåklagaren för samordning och analys, rätts- och tillsynsavdelningen och it-avdelningen.

Vidare har ett erfarenhetsseminarium hållits med operativa åklagare med erfarenhet av olika sorters stora och komplicerade ärenden från olika delar av landet.

Ett seminarium har hållits med företrädare från Ekobrottsmyndigheten på överåklagar-, chefs- och operativ åklagarnivå.

16 Förekomsten av stora och komplicerade ärenden

16.1 Inledning

Den fråga som inledningsvis kan ställas vid arbetet inom detta program är vilka ärenden som ska ses som stora och komplicerade. Om man ska närma sig en sådan definition bör också syftet med en sådan definition utvärderas. Det primära syftet med definitionen kan vara att kunna ta reda på hur stor förekomsten av stora och komplicerade ärenden är, och därefter kunna gå vidare och överväga arbetsätt som kan förbättra och effektivisera arbetet med dessa ärendetyper.

Utifrån en definition av vilka ärenden som ska ses som stora och komplicerade kan man också möjliggöra en strukturerad uppföljning av arbetsmetoderna vid dessa ärenden samt även förbättra möjligheterna till resultatuppföljning.

I avsnitt 19 lämnas ett förslag på en projektmodell inom vilken stora och komplicerade ärenden kan hanteras. Där anges också ett antal kriterier som kan ligga till grund för att hantera ett ärende som stort och komplicerat enligt den föreslagna projektmodellen.

Klart är att förekomsten av stora och komplicerade ärenden tycks öka enligt en mer allmän uppfattning, vilket inte minst framgår av flera av de projekt både inom och utanför Åklagarmyndigheten med inriktning på hanteringen av stora och komplicerade ärenden som redogjorts för under del 1 och 2. Målsättningen med följande avsnitt är att försöka fastställa vad som rent konkret pekar på att de stora och komplicerade ärendena ökar i omfattning.

16.2 Iakttagelser från inventeringsarbetet

Det finns ett antal faktorer som pekar på att mängden ärenden som enligt en mer allmän definition är stora och komplicerade ökar och även i framtiden kommer att öka ytterligare.

16.2.1 Ny lagstiftning

Flera nya brott har tillkommit under de senaste åren som genom sin uppbyggnad medför att utredningarna tenderar att öka i omfattning och komplexitet såsom t.ex. olaga förföljelse, utnyttjande av barn för sexuell posering, kontakt med barn i sexuellt syfte, bidragsbrott, penningtvättsbrott och nya former av brott med anknytning till terrorism.

Även reglering som medför straffskärpningsmöjligheter vid påvisande av att brottslighet bedrivits i organiserad form riskerar att medföra mer omfattande och komplicerade utredningar.

Flera ytterligare brott eller brottsformer såsom synnerligen grova narkotikabrott och en utökad kriminalisering av osjälvständiga brott rörande organiserad brottslighet förväntas också införas framöver, vilket kan innebära större och mer komplicerade utredningar.

16.2.2 Ny domstolspraxis

Högsta domstolens ändrade praxis inom narkotikaområdet utgör ett tydligt exempel på att domstolarna ställer större krav på omfattningen och komplexiteten på brottsutredningar, men ytterligare exempel finns rörande t.ex. assistansbedrägeriutredningar vilket redogörs för under projektet Rättsliga frågor och metodfrågor vid utredning av assistansbedrägerier (avsnitt 5).

16.2.3 Nya utredningsmetoder

Operativa Rådets tillkomst och polisens utökade utredningsresurser rörande grov organiserad brottslighet har medfört omfattande satsningar mot kriminella grupperingar som i flera fall har sträckt sig över flertalet år. Även utökade möjligheter till DNA-analyser medför möjligheter att utreda tidigare olösta brott. Polisens utökade möjligheter kring it-forensiska undersökningar av telefon- och datamedia medför att utredningar kring t.ex. övergrepp på internet i större omfattning kan uppdagas och också utvidgas i sin omfattning. Brottsutredningar inkluderar idag i en ökande utsträckning en tillgångsriktad del i en strävan att säkra inkomster av brott.

Dessa omständigheter utgör exempel på att utredningar kan bli både större och mer komplicerade.

16.2.4 Företeelser i samhället

De brottskämpande myndigheterna har under de senaste åren ställts inför ett antal nya utmaningar. Flera av dessa utmaningar härrör från den internationalisering som skett i samhället i stort. Människor rör sig idag över landgränser i en mer omfattande utsträckning än tidigare och både förhörs personer och övrig bevisning kan idag finnas utspritt i stora delar av världen, vilket medför både internationellt rättsligt samarbete och mer komplexa brottsutredningar.

En del av dessa nya utmaningar kan också hänföras till utvecklingen av den grova organiserade brottsligheten. Med tanke på de slutna grupperingar som kan utgöra kärnan i den grova organiserade brottsligheten och den allmänna ovilja bland förhörs personer att medverka i utredningar som dessa fenomen medför, riskerar utredningarna att bli både mer omfattande och komplicerade.

It-utvecklingen är ytterligare en del av samhällsutvecklingen som medför både större och mer omfattande utredningar. Det kan röra sig om allt från hanteringen av omfattande mängder information som kan återfinnas i t.ex. datorer och mobiltelefoner, snabba och nya kommunikationsmöjligheter för kriminella grupperingar samt bevisning i form av t.ex. servrar placerade på olika håll i världen.

Utvecklingen under senare år har vidare medfört generellt ökade krav på kvaliteten av förundersökningar, som också måste vara kvalitetssäkrade i förhållande till framtida eventuella resningsansökningar.

16.2.5 Statistik inom Åklagarmyndigheten

Det finns inte någon effektiv metod att genom statistik från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra entydigt kunna identifiera hur många ärenden som kan ses som stora och komplicerade.

Överåklagaren för samordning och analys har i januari 2015 publicerat rapporten *Komplicerade ärenden – finns det en mätbar ökning?*⁵ I rapporten har tre komponenter identifierats som betydelsefulla för att belysa kompliceringsgraden av ett ärende utifrån ett handläggningsperspektiv; ärenden med brott med ett högt straffvärde, ärenden med många brott eller ärenden med många misstänkta. På det underlag som tagits fram i rapporten har man funnit en viss ökning vad avser andelen och antalet komplicerade ärenden. Man har också sett att antalet och andelen omfattande förhandlingar i domstol är rätt konstant under senare år, men att förhandlingstiderna blir längre. Man har noterat att antalet svenska ansökningar om rättslig hjälp ligger på en högre nivå nu än vad det gjorde för några år sedan. Den kanske viktigaste slutsatsen är att det – så långt man har funnit i kartläggningen – inte är möjligt att ta fram ärendestatistik som på ett vederhäftigt sätt kan identifiera de komplicerade ärendena och därmed besvara frågor om utvecklingen av dem.

Överåklagaren för samordning och analys har vidare kommit fram till att omfattningen av Åklagarmyndighetens hantering av stora ärenden sammantaget kan beskrivas som att det i hela landet under ett år rör sig om 37 heltidsåklagare som i minst fyra sammanhängande veckor är engagerade i ett och samma ärende. Av dessa 37 åklagare finns 20–21 åklagare vid Internationella åklagarkammaren Stockholm. Det har bedömts att denna granskning inte ger en heltäckande bild eftersom man i förutsättningarna har definierat heltidshanteringen till de fall där *inga* andra ärenden hanteras av åklagaren. Genom denna granskningsmetod har man inte kunnat konstatera att andelen stora ärenden ökar. Det har vidare konstaterats att man idag inom myndigheten har ett minskat inflöde av ärenden, en oförändrad storlek på personalen, men samtidigt en hög arbetsbelastning. En förklaring till detta

⁵ Snabbanalys 2015:1.

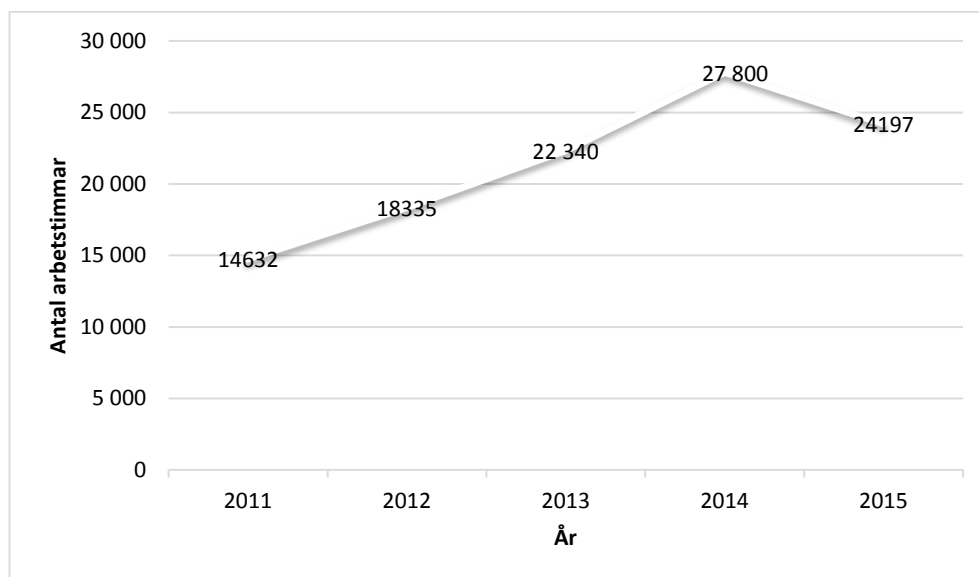
skulle kunna vara en ökad hantering av stora ärenden. Det enda säkra sättet att kunna mäta om antalet stora och komplicerade ärenden ökar är genom tidsredovisning, vilket inte är aktuellt för närvarande.

I Åklagarmyndighetens årsredovisning redovisas bl.a. statistik rörande häktingar och restriktioner. Såvitt gäller statistiken som utvisar antalet häktade personer samt antalet häktade personer med restriktioner under åren 2011–2015 har någon ökning inte skett under dessa år. Tvärtom verkar både antalet häktade personer och häktade personer ålagda restriktioner minska något under de aktuella åren. Även såvitt gäller statistiken över långa häktingstider med restriktioner har i huvudsak inte någon ökning skett under åren 2011–2015.⁶

16.2.6 Statistik rörande ärenden från Operativa rådet

Viss statistik finns inom Åklagarmyndigheten rörande ärenden som härrör från Operativa rådet under tiden 2011–2015. Ärenden från Operativa rådet torde ofta kunna beskrivas som stora och komplicerade utifrån en mer allmän definition. Uppgifterna innehåller antalet ärenden från Operativa rådet på årsbasis samt antalet arbetstimmar inom Åklagarmyndigheten som lagts ned i de olika ärendena. Noterbart är att siffrorna i diagrammet nedan avseende arbetstimmar är ofullständiga eftersom ett ärende från Operativa rådet kan innehålla flera förundersökningar, mindre sidospår eller underärenden som hanterats av en åklagarkammare där nedlagd arbetstid inte har redovisats.

Såvitt avser antalet ärenden inom Åklagarmyndigheten som härrör från Operativa rådet synes inga större förändringar ha skett under den aktuella tidsperioden.



⁶ Åklagarmyndighetens årsredovisningar för 2011, 2012, 2013, 2014 och 2015.

Tabellen ovan utvisar att emellertid att antalet nedlagda arbetstimmar vid Åklagarmyndigheten rörande dessa ärenden stadigt har ökat. En viss nedgång av antalet arbetstimmar har dock skett under 2015 i förhållande till 2014.

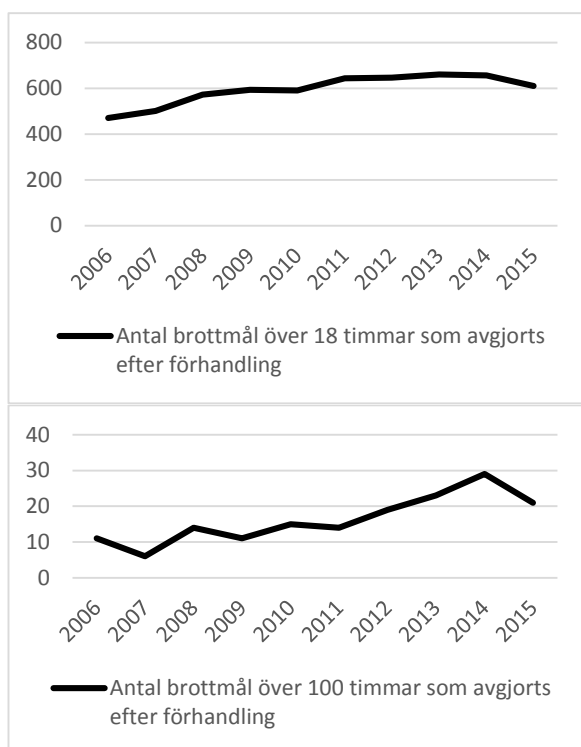
16.2.7 Uppgifter från Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF)

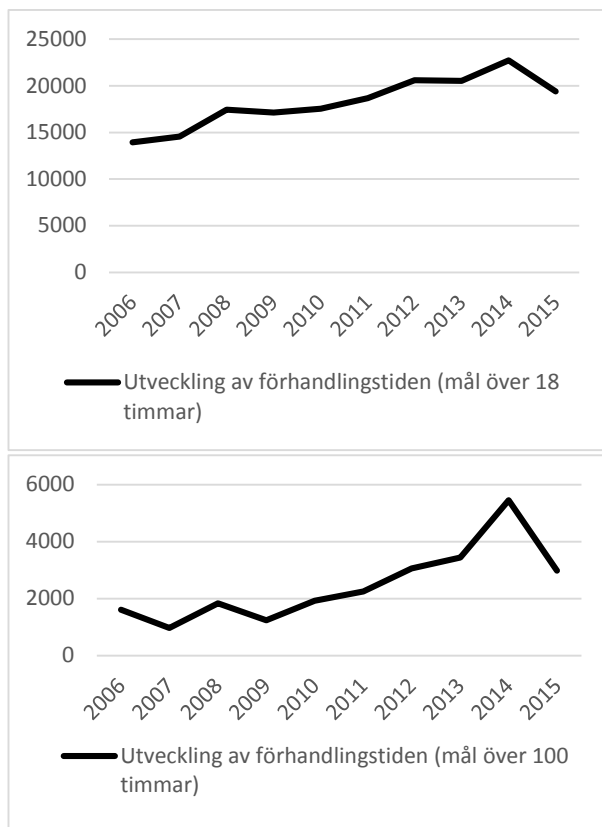
Enligt rapporten Temporär lösning för hantering av stora ärenden som tagits fram inom ramarna för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) bedöms i dagsläget förekomsten av stora ärenden inom rättsväsendet i stort vara cirka 20–40 ärenden eller mål per år. Stora mål definieras i denna rapport som mål eller ärenden med fler än 100 brottsmisstankar. Uppgifterna baseras på slagning i register samt skattning av mörkertal och härrör från år 2014. I rapporten berörs inte hur utvecklingen kring stora ärenden har sett ut över tid.

16.2.8 Statistik från Domstolsverket

Domstolsverket har granskat statistik för landets tings- och hovrätter mellan åren 2006–2015 rörande dels antal brottmål som avgjorts efter förhandling, dels utvecklingen av förhandlingstiden.

En uppdelning av statistiken har gjorts mellan mål som har pågått över 18 timmar och mål som har pågått över 100 timmar. Det ska här noteras att nedan tabeller som utvisar antalet brottmål respektive utvecklingen av förhandlingstiden rörande brottmål över 18 timmar även inkluderar alla brottmål över 100 timmar. Tabellerna rörande brottmål över 100 timmar ska alltså inte slås ihop med siffrorna i tabellerna rörande brottmål över 18 timmar.





Som framgår av ovan tabeller har utvecklingen avseende både antal brottmål och förhandlingstiden genomgående ökat under den granskade perioden, fram till år 2015 då en nedgång noteras.

16.3 Vår bedömning

Det finns flera omständigheter som pekar på att omfattningen av både stora och komplicerade ärenden har ökat i omfattning under de senaste åren och också kommer att öka framöver.

Enligt vad som redogjorts för under föregående avsnitt finns det flera omständigheter som tyder på en ökning av ärenden som är stora och komplicerade under de senaste åren såsom ny lagstiftning, ny domstolspraxis, nya utredningsmetoder och nya företeelser i samhället i stort. Samma omständigheter ger också stöd för antagandet att omfattningen av stora och komplicerade ärenden kan antas komma att öka i framtiden.

Den statistik som redovisats kring förekomsten av mer omfattande ärenden är inte entydig; både statistiken från Operativa rådet och Domstolsverket anger istället en viss minskning av dessa ärendetyper under 2015, men den långsiktiga trenden jämfört med ytterligare några år tillbaka är en ökning. Nedgången mellan 2014 och 2015 kan också i viss mån förklaras med att ett antal exceptionellt stora ärenden avgjordes under just 2014. Statistiken från Åklagarmyndigheten pekar inte entydigt på någon större förändring av antalet häktade ärenden, men överåklagaren för samordning och analys har

samtidigt kunnat konstatera att man idag inom myndigheten har ett minskat inflöde av ärenden, en oförändrad storlek på personalen, men samtidigt en hög arbetsbelastning. Detta skulle kunna vara en indikator på en ökad omfattning av stora och omfattande ärenden.

Utifrån vad som kommit fram under föregående avsnitt anser vi sammanfattningsvis att det finns flera omständigheter som pekar på att omfattningen av både stora och komplicerade ärenden har ökat i omfattning under de senaste åren och också kommer att öka framöver.

17 Styrning och uppföljning av ett stort och komplicerat ärende

17.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

17.1.1 Vem styr arbetet med ett stort och komplicerat ärende?

Kammarchefens arbetsledande ansvar i förhållande till den enskilda åklagarens självständighet är en frågeställning som har lyfts fram under programmet inventeringsarbete. Detta är också frågor som är relevanta ur ett bredare perspektiv än just hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

Gränssnittet mellan åklagarens självständighet och kammarchefens arbetsledande funktion är något som inte direkt berörs i Åklagarmyndighetens arbetsordning. Meningarna kring hur man ska tolka den enskilda åklagarens självständighet i förhållande till kammarledningen har i delar skiljt sig åt under de seminarier som hållits.

Den enskilde åklagaren är självständig i sitt beslutsfattande och kammarchefen befinner sig rättsligt på samma nivå som övriga åklagare vid åklagarkammaren.

Diskussion har förts vid de seminarier som har hållits inom programmet kring kammarchefens ledning av arbetet vid en åklagarkammare och vilka styrinstrument kammarchefen har i förhållande till åklagaren (i egenskap av förundersökningsledare) såvitt gäller styrningen av en utrednings inriktning och omfattning.

En kammarchef anses inom ramarna för sin arbetsledande roll ha möjlighet att besluta om vem som ska vara förundersökningsledare i ett specifikt ärende. Vid några av de seminarier som hållits inom programmet har framförts att den enskilde åklagarens självständighet vid hanteringen av ett ärende i förhållande till kammarchefen från det att en förundersökning har inletts till dess att den är slutförd (åtal är väckt) ska ses som mycket stark, eftersom de befinner sig på samma rättsliga nivå. En kammarchef har vid situationer som inte är hänförliga till åklagarens materiella hantering av ett ärende dock möjlighet av t.ex. arbetsmiljöskäl besluta om att ett ärende ska lottas om från en åklagare till en annan. De arbetsmiljöskäl som kan vara för handen är t.ex. en alltför hög arbetsbelastning hos en åklagare. Möjligheterna för en kammarchef att fördela om ett ärende från en åklagare till en annan på den grunden att man anser att förundersökningen ur ett rättsligt eller inriktningsperspektiv inte bedrivs på ett riktigt sätt, har vid några av de seminarier som hållits ansetts som begränsade med hänsyn till att åklagaren och kammarchefen befinner sig på samma rättsliga nivå. Denna möjlighet har

däremot en högre åklagare. Kammarchefen anses kunna besluta vem som ska handlägga ett ärende under en huvudförhandling i tings- respektive hovrätt.

Vid ställningstagande kring om ett överklagande ska ske eller inte uppstår frågan kring vem som kan besluta om detta; förundersökningsledaren, åklagaren som väckt åtal, sessionsåklagaren, kammarchefen eller annan åklagare?

Kammarchefen har inom ramarna för sina arbetsledande befogenheter ensam beslutanderätt över hur ett ärende ska resurssättas vid åklagarkammaren samtidigt som åklagaren inom ramarna för sitt förundersökningsledarskap har beslutanderätt över hur ärendet ska utredas. I detta finns en potentiell friktion som riskerar medföra att ärenden inte kan bedrivas i enlighet med den effektivitet och kvalitet som är önskvärd i en förundersökning. Kammarchefens ansvar sträcker sig som konstaterats inledningsvis utöver det enskilda ärendet. Kammarchefen har helhetsansvaret för att arbetet vid åklagarkammaren bedrivs så effektivt som möjligt, att arbetsmiljön är god och att samtliga ärenden vid kammaren hanteras på ett adekvat sätt.

Utifrån ett styrningsperspektiv har också frågan uppkommit vid de seminarier som hållits om den operativa åklagarens arbete under bedrivandet av en förundersökning i själva verket styrs mer av polisen. Rent konkret bygger en del av de stora och komplicerade ärendena på underrättelsearbete där t.ex. polisens kriminalunderrättelsetjänst styr ramarna kring utredningens bedrivande. Även vid bedrivandet av en utredning styr polisen över utredningens inriktning på så sätt att tilldelning av personal och tilldelande av anslag till en utredning ligger utanför åklagarens befogenheter. Beslutar polisen att man inte anser sig ha resurser för att t.ex. utföra en it-forensisk utredning av en dator där man kan anta att det finns relevant bevisning i en utredning, har den enskilde åklagaren små möjligheter att trots detta få en undersökning till stånd.

Den enskilde åklagarens arbete styrs också av vad domstolarna beslutar. I häktade mål är det t.ex. domstolen som bestämmer tid för åtals väckande, vilket direkt verkar som ett styrmedel för utredningens bedrivande.

En ytterligare svårighet är tillströmningen av ärenden från Operativa rådet. Denna tillströmning styr inte Åklagarmyndigheten självständigt över. Detta medför stora utmaningar när det gäller kraven på resurser.

Internationella åklagarkammaren Stockholm hanterar en stor mängd ärenden som kan ses som både stora och komplicerade. Mot bakgrund av erfarenheterna vid kammaren har man under en tid utbildat ett antal åklagare i projektledning (se närmare avsnitt 22.1). I inledningen av ett ärende tillämpas ett arbetssätt där det upprättas en s.k. resurssättningsplan. En utpekad administratör vid kammaren har i uppgift att fylla i de uppgifter som är relevanta för resurssättningsplanen såsom t.ex. förundersökningsledare, utredningsansvarig inom polisen och antal brottsmisstankar. I resurssättningsplanen anges också ett antal tidpunkter för förundersökningens

bedrivande samt därtill hörande önskade resurser hos Åklagarmyndigheten och polisen.

Under programmets bedrivande har uppmärksamhet ägnats kring uppdelningen av ärenden inom Ekobrottsmyndigheten med mängdmål, projektmål och särskilt krävande mål (se även avsnitt 19.1.2). Det görs i samband med att ett ärende kommer in till Ekobrottsmyndigheten en bedömning av hur ärendet ska klassas in enligt ovan nomenklatur. Vid särskilt krävande mål ska kammarledningen, förundersökningsledare och eventuell övrig personal göra upp en tidsaxel över ärendet. Ärendet ska delas in i olika faser med därtill anpassade resurser. Man anger tidpunkterna för en uppbyggnadsfas, en tillslagsfas och slutfasen av förundersökningen med en given tidpunkt för när åtal ska väckas. Om utredningen hamnar i ett läge där någon av de planerade tidpunkterna inte kan hållas får utredningen istället anpassas efter befintliga resurser, även om det inom vissa ramar finns möjligheter att anpassa utredningens olika planlagda tidpunkter efter rådande förhållanden. Fördelen med ett sådant arbetssätt är att man kommer vidare med de delarna av en utredning som har störst möjligheter att nå framgång. Kammarledningen styr på detta sätt i praktiken över resurserna i en utredning.⁷ Vid kontakterna med Ekobrottsmyndigheten har inte framkommit att det arbetssätt som beskrivits ovan upplevs inkräkta på åklagarens självständighet vid bedrivandet av en förundersökning.

17.1.2 Uppföljning av stora och komplicerade ärenden

I Operativa rådets projekt kring fokusförskjutning (närmare beskrivet i avsnitt 12) konstateras att det vid myndigheternas samverkan mot den grova organiserade brottsligheten saknas en samverkan kring att följa upp erfarenheter från rättegångar och återföra dessa till det operativa arbetet i form av uppslag till förbättrade rutiner m.m.

Det sker idag inget strukturerat arbete inom Åklagarmyndigheten vad gäller uppföljning av stora och komplicerade ärenden. De ärendeutvärderingar som faktiskt förekommer av stora och komplicerade ärenden sker istället ofta på initiativ från polisen. Ett exempel på en mer omfattande utvärdering är polisens utvärdering av delar av Södertäljeärendet (se närmare avsnitt 15). Även den pågående utvärderingen av Brottsförebyggande rådet som beskrivs i avsnitt 13 är ett exempel på en mer omfattande utvärdering, men fokus vid denna utvärdering ligger naturligt nog inte i första hand på Åklagarmyndighetens arbete på området.

Det har under inventeringsarbetet inom programmet i flera sammanhang uppkommit önskemål om att genom en mer utvecklad och aggregerad uppföljning av stora och komplicerade ärenden kunna tillvarata de

⁷ Ekobrottsmyndighetens projekthandbok, EBM 2006:1.

erfarenheter från ett ärende som kan utveckla myndighetens framtida arbete med liknande ärenden.

17.1.3 Ansvarsfördelningen vid hanteringen av ett stort och komplicerat ärende

Under inventeringsarbetet har framkommit att många åklagare som handlägger stora och komplicerade ärenden upplever att man ibland själva får göra en stor del av det arbete som polisen i själva verket borde utföra under en förundersökning. I stora och komplicerade ärenden kan många gånger mycket omfattande material bestående i avlyssnade samtal eller telefonlistor, spaningsloggar, kontoutdrag, it-forensiskt material förekomma. Ligger det inom förundersökningsledarens ansvar att gå igenom detta material för att kunna analysera det, eller är detta en uppgift som istället bör åligga polisen? Detta är ett problem som kan gå ut över både bedrivandet av förundersökningen och åklagarens arbetsmiljö.

17.2 Förslag till åtgärder

Åklagarens arbete i ett stort och komplicerat ärende styrs idag av ett flertal externa faktorer såsom resurserna hos polisen samt beslut fattade av tings- eller hovrätt. Det finns ett behov av att inom Åklagarmyndigheten kunna styra över de resurser som läggs på ett stort och komplicerat ärende och också i efterhand kunna utvärdera resultatet av detta arbete. Det råder i vissa fall osäkerhet kring rollfördelningen mellan åklagare och polis vid arbetet med ett stort och komplicerat ärende.

Vi föreslår en projektmodell för hanteringen av stora och komplicerade ärenden, där förundersökningsledaren tillsammans med kammars- och områdeschef tidigt fastställer en utrednings olika faser och de resursmässiga ramarna för utredningen. Projektmodellen föreslås innehålla ramarna för en strukturerad uppföljning av utredningen. En myndighetsgemensam inventering som innehåller åtgärdsförslag rörande rollfördelningen mellan åklagaren och polisen vid bedrivandet av utredningen bör genomföras.

Flera av de frågor som berörs under av föregående avsnitt har bäring på åklagar- och chefsrollen och den senares möjligheter till styrning av åklagarkammarens verksamhet. Vår uppfattning är att ett antal förutsättningar kring denna rollfördelning får anses som självklara.

Inledningsvis ska poängteras att kammarchefen och områdeschefen till skillnad från den enskilda åklagaren har ett helhetsansvar för kammarens respektive områdets samtliga resurser. Detta ansvar sträcker sig givetvis utöver det enskilda ärendet och inkluderar det aggregerade ansvaret för att alla ärenden som bedrivs inom kammaren och området sköts utifrån de rättsliga krav som ställs på myndigheten liksom med beaktande av samtliga medarbetares arbetsmiljö. Här ska också beaktas kammarchefens ansvar i

förhållande till handläggningstiderna av åklagarkammarens samtliga ärenden, vilket har poängterats av Justitieombudsmannen vid flera tillfällen. I betänkandet Förtursförklaring i domstol (SOU 2008:16) från Utredningen om förtursförklaring gjordes bl.a. en genomgång av domstolschefens skyldighet och möjlighet att agera vid långsam handläggning. Utredningen gjorde bedömningen att domstolschefen inom nuvarande befogenheter, med beaktande av domarens självständighet, är skyldig att vidta de möjliga åtgärder som kan förväntas förhindra eller avhjälpa ett oskäligt dröjsmål i handläggningen. Domstolschefen har enligt utredningen möjlighet att bestämma vilka mål som ska ges prioritet, omfördela personalresurser, förändra tilldelningen av mål till viss enhet, omfördela mål och vidta mer permanenta organisatoriska förändringar. Utredningens resonemang kan anses tillämpligt även beträffande en kammarchefs ansvar för att handläggningstiderna av enskilda ärenden på en åklagarkammare inte blir oskäligt långa.

De mer konkreta frågorna kring åklagar- och chefsrollen och vad som får anses ingå i respektive roll ligger i delar utanför uppdraget för detta program och behandlas därför inte närmare i rapporten; detta eftersom frågor kring åklagar- och chefsrollen avhandlas både närmare i delrapporten En rådgivande panel i åtalsfrågan i vissa speciella fall från projektet Breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall (närmare beskrivet under avsnitt 4) samt ligger inom ramarna för projektet Åklagarrollen (uppdraget beskrivet under avsnitt 7.2).

Mot bakgrund av vad som framkommit vid inventeringsarbetet finns det idag ett tydligt utvecklingsområde vad gäller Åklagarmyndighetens möjligheter att styra över stora och komplicerade ärenden som tar stora resurser i anspråk. Detta behov framhålls även i projektet Rättsliga frågor och metodfrågor vid utredning av assistansbedrägerier (se avsnitt 5). Det kan konstateras att Åklagarmyndighetens möjligheter att på ett effektivt och rättssäkert leda ett ärende och därefter bidra till en lagföring i flera avseenden primärt styrs av utomstående aktörer såsom polisen och domstolarna. Förundersökningsledarens självständighet och domstolarnas beslutanderätt kring t.ex. tid för åtals väckande i häktade ärenden är två av de givna ramar som Åklagarmyndigheten har att förhålla sig till vad gäller styrningen av ett ärende. Vår uppfattning är att Åklagarmyndigheten inom dessa givna ramar har ett utrymme att på ett än mer effektivt och rättssäkert sätt än idag styra över ett ärendes ramar och resurstilldelning, och också bör göra detta.

Inom programmets uppdrag ligger att framställa konkreta förslag på förbättringar kring handläggningen av stora och komplicerade ärenden. Vår bedömning är att Åklagarmyndigheten inom ramarna för befintlig organisation kan förbättra styrningen av stora och komplicerade ärenden och att detta kan medföra stora förbättringar bl.a. ur ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv.

Vi föreslår därför att Åklagarmyndigheten i sin hantering av stora och komplicerade ärenden tillämpar en projektmodell där förundersökningsledaren tillsammans med kammars- och områdeschef redan i initialfasen av ett ärende genom en projektplan lägger upp ramarna för förundersökningens bedrivande. En sådan projektplan, som närmare beskrivs nedan i avsnitt 19.3, inkluderar bl.a. ställningstaganden kring hur stor åklagar- och administrativ resurs som ska finnas i ett ärende, tidsramarna för förundersökningens bedrivande samt en struktur kring en mängd frågor med anknytning till åklagarens arbetsmiljö (se närmare avsnitt 18). Projektledarrollen ger kammarchefen en delvis ny roll i förhållande till hur det ser ut idag. Innebörden av denna nya roll för kammarchefen bör bli föremål för ett fortsatt arbete i syfte att klargöra gränserna.

Projektplanen ska också inkludera ställningstaganden kring en strukturerad uppföljning av ett ärende (se närmare avsnitt 19.4).

Projektplanen ska samordnas med polisen (se närmare avsnitt 19.5). Vår bedömning är att detta skulle kunna leda till mer effektiva utredningar, större rättssäkerhet medförande bl.a. kortare häktningstider och en mer begränsad användning av restriktioner, en större förutsebarhet för förundersökningsledaren och polisen över tillgängliga resurser och tidsramar för förundersökningen samt en förbättrad arbetsmiljö för de som är inblandade i förundersökningen.

Vi har ovan beskrivit Ekobrottsmyndighetens modell där man delar upp ett ärende med hänsyn tagen till vilken storlek och komplexitet det förväntas medföra. Primärt måste understrykas att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i många avseenden är olika i sin uppbyggnad. Ekobrottsmyndighetens resurser innefattar både utredare och åklagare, vilket ger myndigheten andra möjligheter till direkt styrning av ett ärende. Själva grundtanken i Ekobrottsmyndighetens modell anses dock vara möjlig att tillämpa även i ett stort och komplicerat ärende som bedrivs vid Åklagarmyndigheten genom en samordning av projektplanen med polisen.

Frågan om vad som får anses ligga under förundersökningsledarens uppgift i förhållande till polisen synes i viss utsträckning omfattas av projektet Åklagarrollen. Det kan dock konstateras att det knappast torde tillhöra åklagarens huvuduppgifter att analysera omfattande utredningsmaterial. Detta ska istället vara en av kärnuppgifterna för polisen. Då viss osäkerhet råder kring denna viktiga fråga bör den bli föremål för ett myndighetsgemensamt projekt mellan Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket. Inriktningen på projektet bör bli att identifiera de olika åtgärder som förekommer under bedrivandet av en förundersökning och försöka klargöra vem som utför de olika åtgärderna.

18 Arbetsmiljöfrågor vid hanteringen av ett stort och komplicerat ärende

18.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

Arbetet med ett stort och komplicerat ärende kan för en åklagare medföra en rad utmaningar ur ett arbetsmiljöperspektiv. Att arbeta med ett stort och komplicerat ärende medför i allmänhet en psykisk belastning. Mer konkret kan det röra sig om att ha en dygnet-runt-beredskap inför tillslag i ett ärende där jourorganisationen inte kan tas i anspråk av hänsyn till ärendets komplexitet eller storlek, ett stort antal frihetsberövade personer som av olika skäl kräver stora arbetsinsatser i form av beslut avseende kontakter med anhöriga samt en stor uppbundenhet i rätten under längre perioder. Den materia som utredningen avser kan också i sig ge upphov till en stor psykisk belastning hos åklagaren (t.ex. vid grova vålds- och sexualbrott). Det kan vidare uppkomma frågor kring säkerhet om det föreligger en hotbild mot den enskilde åklagaren och dennes familj, liksom stort mediefokus där åklagaren ibland kan uppleva en fixering vid dennes person. Behovet av ett mer strukturerat arbete med avlastningssamtal med bäring på dessa frågor har lyfts fram.

Utöver den ovan beskrivna psykiska belastningen för åklagaren kan arbetet med ett stort och komplicerat ärende medföra svårigheter för åklagaren att lägga upp sin vardag på ett sätt som fungerar i längden. Denna belastning kan också medföra utmaningar ur ett jämställdhetsperspektiv. Det kan handla om allt ifrån hanterandet av barnomsorg, semesterplanering, långa arbetsdagar och friskvård. Det kan också medföra att åklagaren tvingas avsäga sig jourtjänstgöring vilket i praktiken medför att åklagaren går miste om den ersättning som betalas ut för jourtjänstgöring och därmed får en lägre lön. Flera av dessa problem beskrivs närmare i Internationella åklagarkammarens Stockholm förstudie Erfarenheter av stora mål vid de internationella åklagarkamrarna (förstudien beskrivs närmare under avsnitt 8.2).

Efter att ärendet har avslutats kan man som åklagare uppleva en utmattning av att ha "levt" med ett ärende under långt tid. Det har pekats på behov av att kunna varva handläggningen av ett stort och komplicerat ärende med handläggning av mindre komplicerade ärenden för att på så sätt kunna motverka denna utmattning.

Det har kommit fram att chefer anser att det är oklart i vilken utsträckning en åklagare kan beviljas kompensationsledighet inom ramen för sin förtroendearbetstid när sådan kompensation är motiverad.

18.2 Förslag till åtgärder

Frågor hänförliga till den anställdes arbetsmiljö är en central fråga för att kunna bedriva ett effektivt och rättssäkert arbete inom Åklagarmyndigheten. Det finns ett särskilt behov av en strukturerad plan för frågor hänförliga till arbetsmiljön för de anställda som deltar i handläggningen av ett stort och komplicerat ärende. Det finns en osäkerhet bland chefer vilken kompensationsledighet åklagare kan beviljas.

Vi föreslår därför att hanteringen av frågor som berör den anställdes arbetsmiljö ska inkluderas i den projektmodell för stora och komplicerade ärenden som tidigare föreslagits.

Vi föreslår också att personalavdelningen ges i uppdrag att överväga dels behovet av vägledning till chefer i vad mån åklagare kan beviljas kompensationsledighet inom ramen för förtroendearbetstiden, dels om det finns behov av information eller dylikt till chefer om hur de på olika sätt kan stödja medarbetare i en ansträngd eller annars svår situation.

Det framstår av de iakttagelser som gjorts vid inventeringsarbetet att det är angeläget att på ett bättre sätt än vad som görs idag möta den påfrestning från arbetsmiljösynpunkt som en åklagare som handlägger ett stort och komplicerat ärende kan uppleva. Denna påfrestning riskerar också att påverka det jämställdhetsarbete som pågår inom Åklagarmyndigheten.

Ett av kammarledningens centrala ansvarsområden rör just säkerställandet av en god arbetsmiljö vid en åklagarkammare. En ansträngd arbetsmiljö för en enskild medarbetare kan också påverka en hel åklagarkammares förmåga att sköta sina arbetsuppgifter.

Ur ett bredare perspektiv riskerar också en ansträngd arbetsmiljö att påverka Åklagarmyndighetens attraktionskraft som arbetsgivare och därigenom möjligheterna till rekrytering av rätt kompetens.

Hanteringen av dessa frågor bör på samma sätt som styrningen av ett stort och komplicerat ärende ske mer strukturerat än vad som sker idag. Som mer utförligt beskrivs nedan skulle ett bedrivande av ett ärende enligt en projektmodell bättre tillgodose detta behov. Genom en projektplan ges möjlighet att redan i initialfasen av ett ärende tydligt inkludera ställningstaganden kring frågor rörande åklagarens arbetsmiljö, se närmare avsnitt 19.3.

Med hänsyn till den osäkerhet som finns bland chefer om i vilken utsträckning det är möjligt att bevilja åklagare kompensationsledighet inom ramen för sin förtroendearbetstid bör personalavdelningen ges i uppdrag att överväga behovet av vägledning rörande denna fråga. Det kan även finnas behov av information eller dylikt till chefer om hur de på olika sätt kan stödja medarbetare i en ansträngd eller annars svår situation. Det kan t.ex. handla om vilka möjligheter som finns till avlastningssamtal. Det bör därför uppdras till personalavdelningen att överväga även denna fråga.

19 Projektmodellen

19.1 Vilka ärenden ska bedrivas i projektform?

19.1.1 Inledning

Det har under tidigare avsnitt konstaterats att det finns ett behov inom Åklagarmyndigheten av en mer strukturerad handläggning av stora och komplicerade ärenden. Vi föreslår att stora och komplicerade ärenden bedrivs enligt en projektmodell som närmare beskrivs nedan. Med denna utgångspunkt finns anledning att kunna definiera vad som ska utgöra ett stort och komplicerat ärende.

19.1.2 Iakttagelser från inventeringsarbetet

Behovet av en definition av vad som är ett stort ärende är något som under inventeringsarbetet har framhållits som angeläget. Definitionen av ett komplicerat ärende ses som något mer problematiskt då det riskerar att bli alltför vagt.

Under avsnitt 10 redovisas slutsatserna från Stockholms tingsrätts projekt. Där har ett stort och komplicerat ärende definierats som mål med 15 dagars förhandlingstid eller om målet av andra skäl kan anses vara stort eller komplicerat. Exempel på sådana omständigheter kan vara om målet är massmedialt uppmärksammat, innehåller stora och komplicerade frågor av tvistemålskaraktär, har ett stort antal tilltalade eller målsägande eller ett stort skriftligt material.

Sett ur Åklagarmyndighetens perspektiv har ett antal relevanta faktorer för att kunna definiera ett ärende som stort och komplicerat föreslagits såsom bl.a. ärenden som är underrättelseiniterade, ärenden med ett stort antal tilltalade, ärenden med långa utredningstider, ärenden med särskilda säkerhetsaspekter samt ärenden med svåra bevisfrågor eller rättsliga frågor. Det har från flera håll framförts att det vore önskvärt att fastställa en miniminivå för vad som utgör ett stort och komplicerat ärende.

Uppfattningen kring vad som utgör ett stort ärende skiftar och begreppet är relativt till sin natur. Ett stort ärende vid en åklagarkammare är det inte vid en annan. Ett stort ärende för en åklagare är det inte enligt en annan. Inom domstolsvärlden kan man definiera när ett mål är stort genom att strikt utgå ifrån antalet förhandlingstimmar per ärende. Sett ur Åklagarmyndighetens perspektiv exkluderas genom detta synsätt alla de ärenden där själva förundersökningen har varit stor och omfattande, men där förhandlingstiden i tings- och hovrätt av olika skäl inte blir särskilt omfattande.

Vad gäller definitionen av ett komplicerat ärende ter sig en definition som är mer svårfångad. Det kan t.ex. handla om svåra rättsliga frågor eller bevisfrågor eller ärenden som av en eller annan anledning har ett stort intresse från omvärlden.

Ekobrottsmyndigheten har sedan ett antal år arbetat med den modell, som i delar beskrivits under avsnitt 17.1.1, där man delar upp ärenden i tre olika kategorier; mängdmål, projektmål och särskilt krävande mål. Ett mängdmål definieras enligt Ekobrottsmyndighetens modell som ett mål av enklare beskaffenhet, att endast enstaka förhör erfordras och att utredningstiden inte överstiger åtta timmar. Ett projektmål är ett ärende som visserligen kräver fler utredningsåtgärder än mängdmålen, men som ändå är av sådan enklare karaktär och omfattning att det i allt väsentligt kan handläggas i enlighet med förenklade rutiner. Det kan vara fråga om mål som kräver förhör med fyra eller fem personer och där det kan vara aktuellt med en husrannsakan. Även mål med frihetsberövanden kan handläggas som projektmål. Avgränsningen mot de särskilt krävande målen är att denna kategori omfattar mål av tyngre karaktär som normalt bör utredas av en utredningsgrupp under ledning av en åklagare. Som exempel på särskilt krävande mål anges mål med många misstänkta personer och svåra frågor om förundersökningsbegränsning, mål med internationell anknytning som kräver komplicerade utredningsåtgärder eller där det finns behov av hemliga tvångsmedel. Tyngre mål som har initierats genom de polisoperativa enheternas kriminalunderrättelseverksamhet, regionalt underrättelsecentrum eller Operativa rådet torde ofta handläggas som särskilt krävande mål. Även mål som är särskilt farliga ur ett omvärlds- och hotbildsperspektiv bör handläggas som särskilt krävande mål.⁸

19.1.3 Förslag till åtgärder

En exakt definition av vad som utgör ett stort och komplicerat ärende låter sig inte göras och riskerar bli alltför statisk.

Vi föreslår därför att ett ställningstagande av om ett ärende ska anses som stort och komplicerat ska ske genom en sammanvägd bedömning av ett antal exemplifierande kriterier.

För att låta den projektmodell träda ikraft som närmare beskrivs nedan bedömer vi att man inledningsvis ska fastställa om ett ärende är stort och komplicerat enligt ett antal urvalskriterier. Någon mer exakt definition bedömer vi inte vara möjlig att göra. Redan inledningsvis måste understrykas att en eller flera av de omständigheter som listas nedan kan vara för handen i ärenden som vid en sammantagen granskning inte innebär att de är vare sig stora eller komplicerade. Det är därför viktigt att man vid en granskning av ett ärendes *samtliga* beståndsdelar kan konstatera att det rör som om ett stort och komplicerat ärende.

⁸ Ekobrottsmyndighetens projekthandbok EBM 2006:1, s. 4 ff.

Nedan listade bedömningskriterier anser vi således ska ses som en exemplifierande, ej uttömmande, uppräkningslista av de omständigheter som kan kvalificera ett ärende som stort och komplicerat.

- Ärendet är baserat på mer omfattande underrättelser från polisen.
- Ärendet är initierat från Operativa rådet.
- Ärendet innefattar en omfattande användning av hemliga tvångsmedel.
- Ett stort antal brottsmisstankar finns i ärendet.
- Ett stort antal misstänkta eller målsägande finns i ärendet.
- Ett ärende med ett stort antal förväntade huvudförhandlingsdagar i tings- och hovrätt.
- Ett ärende som innehåller många komplicerade rätts- och bevisfrågor.
- Ett ärende med omfattande internationella inslag.
- Ett i övrigt omfattande ärende bestående av t.ex. förhör med ett mycket stort antal personer, omfattande beslag eller omfattande bevisning i it-miljö.
- Ett ärende med särskilda medie- eller säkerhetsaspekter.

19.2 Beslut om att ett ärende ska bedrivas i projektform

Ett beslut på områdeschefsnivå om att stora och komplicerade ärenden ska hanteras i projektform ger tillgång till en samlad och skräddarsydd resurs som ger goda förutsättningar att hantera ärendet.

Vi föreslår att den berörde områdeschefen efter samråd inom områdets ledningsgrupp ska besluta om vilka enskilda stora och komplicerade ärenden som ska bedrivas i projektform.

19.2.1 Vårt förslag

Anser kammarledningen vid samråd med förundersökningsledaren att ett ärende vid en samlad bedömning uppfyller något eller några av de kriterier som anges under avsnitt 19.1.3 och det finns skäl att bedriva ärendet i projektform ska frågan hänskjutas till berörd områdeschef.

Områdeschefen gör därefter en bedömning av om ärendet ska bedrivas i projektform utifrån angivna kriterier. Det är naturligt att områdeschefen vid denna bedömning, liksom i den kommande behandlingen av ärendet, diskuterar dessa frågor inom områdets ledningsgrupp. Om områdeschefen inte anser att ärendet uppfyller kriterierna för att bedrivas i projektform går

ärendet tillbaka till åklagarkammaren. Gör områdeschefen istället bedömningen att ärendet ska bedrivas i projektform ska han eller hon därefter besluta om vilken kammare inom området som ska vara huvudansvarig för ärendet.

Kammarledningen vid den huvudansvariga kammaren ska därefter i samråd med förundersökningsledaren och områdeschefen ta fram en projektplan, se närmare avsnitt 19.3. Denna projektplan ska fastställas av områdeschefen.

Det är viktigt att redan här poängtera att omständigheterna kring ett ärendes storlek eller komplexitet i många fall inte är tydliga i initialfasen av ett ärende, utan uppkommer i ett långt senare skede. Det åligger då förundersökningsledaren att lyfta frågan om ärendet ska bedrivas i projektform till i första hand kammarledningen och därefter till områdeschefen, som beslutar i frågan.

Det ska understrykas att den av oss föreslagna projektmodellen ställs inför särskilda utmaningar både i förhållanden till myndighetens mindre åklagarområden och i förhållande till Nationella åklagaravdelningen. Utmaningen kring de mindre åklagarområdena består i att den resurs som krävs för handläggningen av ett stort och komplicerat ärende i vissa fall inte kan hanteras ens inom det aktuella området. I den Nationella åklagaravdelningen ingår idag Internationella åklagarkammaren Stockholm, vilket innebär att en samordning i stora och komplicerade ärenden som har en internationell koppling och hänför sig till ett åklagarområde som ligger under Internationella åklagarkammaren Stockholms upptagningsområde kan behöva ske mellan både det aktuella åklagarområdet och Nationella åklagaravdelningen.

19.2.2 Skälen till vårt förslag

Åklagarområdena

Den omorganisation som skedde inom Åklagarmyndigheten den 1 oktober 2014 där myndigheten bl.a. delades in i sju olika geografiska åklagarområden ger möjlighet att hantera stora och komplicerade ärenden i projektform i de fall ärendet t.ex. är av områdesgemensam natur och omfattningen av ärendet är så pass stor att ärendet inte förväntas kunna hanteras genom en åklagarkammares resurser. Det kan röra sig från alltifrån större assistansbedrägerier, omfattande ärenden som gäller sexualbrott mot barn på internet, ärenden från Operativa rådet samt andra omfattande ärenden inkluderande grov organiserad brottslighet med det gemensamt att de t.ex. inte har något naturligt forum inom området eller sträcker sig över flera olika åklagarkammars upptagningsområde.

Att ge områdescheferna en tydligare roll såvitt gäller beslutet om att bedriva ett ärende i projektform och en tydlig samrådande och beslutande roll vid upprättandet av projektplanen i ärendet medför flera fördelar.

Projektmodellen ger vid behov tillgång inte bara till en enskild kammars resurs, utan hela områdets resurser. Områdeschefen kan vid behov inom sitt område fördela den specialistkompetens som det aktuella ärendet kräver inom områden såsom it-brottslighet, internationella frågor, ekobrottslighet, förverkandefrågor, relationsvåld, ungdomsbrott eller brott mot barn. Här kan hänsyn också tas till utbildningsbehov hos nyanställda åklagare eller administratörer. Det ger också områdeschefen vid upprättandet av projektplanen möjlighet att styra de resursmässiga ramar inom vilka ärendet har att bedrivas med beaktande av områdets totala resurser.

Projektmodellen kan minska riskerna för att en enskild åklagarkammare mer eller mindre slås ut av ett eller flera omfattande ärenden. Man skulle med denna modell också kunna undvika att tvingas formera en kammars resurser utifrån ett förväntat inflöde av större ärenden som kanske aldrig blir av, och istället ha möjlighet att fördela dessa resurser mer jämt på fler åklagarkammare inom ett område. På så sätt skulle området i stort kunna uppnå en större flexibilitet.

De mindre åklagarområdena respektive områdenas förhållande till Nationella åklagaravdelningen

En potentiell farhåga med en projektmodell finns beträffande de områden som ligger utanför storstadsregionerna; risken finns att den önskade resursen för ett ärende inte kan uppbringas ens inom området. Resursbrist skulle också kunna uppkomma också inom de större åklagarområdena även om det torde vara mer ovanligt. Detta är givetvis ett problem som redan idag kan uppstå på kammarnivå. Sådana problem kan uppkomma oavsett vilken form som väljs för att hantera stora och komplicerade ärenden, men den föreslagna projektmodellen är tänkt att ge bättre förutsättningar att möta sådana svårigheter.

Ett ytterligare övervägande, som också lyfts upp vid inventeringsarbetet från flera håll, är det faktum att Internationella åklagarkammaren Stockholm i befintlig organisation ligger under Nationella åklagaravdelningen och internationella åklagarkamrarna i Göteborg och Malmö ligger under Åklagarområde Väst respektive Syd. Vid ett stort och komplicerat ärende som hanteras enligt projektmodellen och lyfts upp på områdesnivå förfogar inte områdeschefen över resurserna vid Internationella åklagarkammaren Stockholm i ärenden där sådana behov finns i en utredning. Enligt nuvarande organisation torde det i dessa fall krävas att områdeschefen för t.ex. Åklagarområde Nord samråder med områdeschefen vid Nationella åklagaravdelningen. Denna problematik, liksom föregående, finns det möjligen anledning att särskilt överväga vid den framtida utvärdering som ska ske av den nya myndighetsorganisationen.

Tankar kring en riksenhet

Med hänsyn till ovan två beskrivna problembilder skulle skäl kunna tala för att inrätta en s.k. riksenhet för handläggning av stora och komplicerade

ärenden. En särskild riksenhet skulle kunna utgöra ett alternativ till nuvarande organisation för hanteringen av de ärenden som enligt den föreslagna projektmodellen ska lyftas upp på områdesnivå. En sådan riksenhet skulle rimligen tillhöra Nationella åklagaravdelningen.

En riksenhet skulle kunna vara uppbyggd med en kärna bestående av en fast chefs- och administrativ funktion. Chefsfunktionen skulle kunna vara särskilt utbildad för och i sin roll inriktad på projektledning. Administratörsfunktionen skulle också ges en tydlig inriktning på en stödjande roll i de projektärenden som skulle kunna bedrivas vid enheten.

Åklagarfunktionen vid enheten skulle dels kunna utgöras av en fast åklagarresurs med tidsbegränsade förordnanden, dels kunna utgöras av ett antal åklagare hemmahörande på åklagarkammare runt om i landet som vid behov anställs vid riksenheten på en tidsbegränsad projektbasis. En riksenhet skulle på så sätt vara flexibel i sin uppbyggnad och utifrån de ärenden som dyker upp på ett ändamålsenligt sätt kunna formeras utifrån var i landet utredningen bedrivs med den kompetens som bedöms som mest lämplig. Inom en sådan enhet skulle även möjligheterna till enhetliga rutiner kring uppföljningen av ärenden vara goda.

Ramarna för uppdraget har dock varit att utgå från befintlig organisationsstruktur. Vi föreslår därför att frågan om en riksenhet rörande stora och komplicerade ärenden blir föremål för framtida överväganden.

19.3 Projektplanen för ärendet

Genom att tidigt i ett ärende försöka identifiera vilka faser ett ärende ska innehålla och tidsramarna för dessa samtidigt som man anger de resursmässiga ramarna inom vilket ärendet ska bedrivas, ökar möjligheten att systematiskt och rättssäkert hantera ett stort och komplicerat ärende. Att också redan från början identifiera alla de arbetsmiljörelaterade frågor som hanteringen av ett stort och komplicerat ärende medför minskar riskerna för en ansträngd arbetsmiljö för de inblandade aktörerna.

Vi föreslår att projektplanen delas upp i en *resurssättningsdel* och en *arbetsmiljödela*. Områdeschefen beslutar sedan om att fastställa projektplanen. Resurssättningsdelen styr den operativa inriktningen på ärendet med en tidsplan över ärendet och med de resurser som tilldelats ärendet. Arbetsmiljödelen följer uppbyggnaden av resurssättningsdelen och innehåller överväganden med inriktning på de inblandade aktörernas arbetsmiljö.

19.3.1 Vårt förslag

Projektplanen⁹ kan delas upp i en resurssättningsdel som styr den operativa inriktningen på ärendet och en arbetsmiljödel som styr de övriga frågor som kan aktualiseras i ärendet relaterat till framförallt åklagarens arbetsmiljö. Kammarledningen är ansvarig för att ta fram projektplanen. Projektplanens innehåll, särskilt såvitt avser resurssättningsdelen, måste tas fram i nära samråd med både förundersökningsledaren och områdeschef. Områdeschefen beslutar sedan om att fastställa projektplanen.

Det finns anledning att under bedrivandet av ett ärende i projektform förlöpande stämma av hur ärendet följer planen mellan förundersökningsledaren och kammarledningen, men också mellan kammarledningen och områdeschefen och vid behov justera planen.

Resurssättningsdelen

Den del av projektplanen som styr den operativa inriktningen, resurssättningsdelen, ska utgå ifrån en tidsplan där man vid upprättandet av planen ska identifiera vilka faser man ser framför sig vid handläggningen av ärendet och bedrivandet av förundersökningen och vid vilka tidpunkter dessa faser infaller. En sådan prognos är i många ärenden svår att göra initialt, men tanken är att projektplanen ska vara ett levande dokument och kunna uppdateras i takt med att ärendet väl börjar utkristalliseras. De olika faserna av förundersökningen och handläggningen av ärendet som bör kunna identifieras är t.ex. spaningsfasen med därtill hörande hemliga tvångsmedel, förhørsfasen med personer utanför kretsen kring de misstänkta, tidpunkten för tillslag, förhørsfasen med de misstänkta och kretsen av personer närmast de misstänkta, inledandet av eventuell partiell slutdelgivning, slutdelgivning jämlikt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, tidpunkten för åtal och tidpunkten för huvudförhandling i tings- och hovrätt.

Kopplat till dessa olika faser och tidpunkter ska fastställas vilka åklagarresurser som tilldelas ärendet. Dessa resurser ska sättas utifrån de behov som finns under en utrednings olika skeden och kan förändras under ärendets gång. De tilldelade resurserna måste också balanseras i förhållande till den totala resurs som finns att tillgå inom området, så att alla andra ärenden också kan hanteras på ett tillfredsställande sätt. Det ska i projektplanen också närmare framgå vem som ansvarar för vad i ärendet och den fortsatta handläggningen av ärendet, vilket vi anser bör bidra till en tydligare rollfördelning i de ärenden där flera åklagare är involverade i ett och samma ärende. Förundersökningsledarens roll torde här vara given, men det kan finnas behov av att fördela de olika sysslorna inom ärendehandläggningen mellan eventuella övriga åklagare.

⁹ En annan benämning på planen skulle kunna övervägas. I idéskriften Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål (se avsnitt 8.1) används förundersökningsplan som namn på ett liknade dokument.

Det är i stora och komplicerade ärenden angeläget att preliminära gärningsbeskrivningar tas fram. En preliminär gärningsbeskrivning kan vara ett värdefullt underlag vid upprättandet av resurssättningsdelen men bör inte ingå som en del i själva projektplanen då den ska fastställas av områdeschefen. Om den preliminära gärningsbeskrivningen ingår i planen kan förundersökningsledarens självständighet äventyras.

I denna del av projektplanen ska också en planering kring en strukturerad uppföljning av ärendet inkluderas, se närmare avsnitt 19.4.

En samordning av resurssättningsdelen ska ske med polisen, se närmare avsnitt 19.5.

Vidare ska resurssättningsdelen innehålla ett särskilt avsnitt som behandlar det administrativa stödet i ärendet. Planen ska på samma sätt som för åklagarresursen innehålla en plan för det administrativa behovet under ärendets olika faser. Denna delvis förändrade administrativa roll ska användas för att stödja åklagaren i dennes arbete och ge åklagaren möjlighet att fokusera på sina huvuduppgifter.

Arbetsmiljödelen

Projektplanens andra del, arbetsmiljödelen, ska följa uppbyggnaden av resurssättningsdelen såvitt det gäller de olika faserna under ärendets handläggning och innehålla särskilda överväganden med inriktning på de involverade aktörernas arbetsmiljö såvitt bl.a. avser semesterplanering för åklagarna och administratörerna i utredningen, särskilda överväganden kring de inblandades säkerhet, en plan kring hantering av eventuell uppmärksamhet från massmedia, behov av reell avlastning och avlastningssamtal för de inblandade under det att ärendet pågår, men också efter det att ärendet avslutats.

19.3.2 Skälen till vårt förslag

Genom att peka ut kammarledningen som ansvarig för att ta fram en projektplan medför detta en, jämfört med idag, ökad möjlighet för kammarledningen och områdeschef att styra ett ärendes resurser och att vid bedrivandet av stora och komplicerade ärenden kunna ta sitt arbetsmiljöansvar.

Vid arbetet med projektplanen ska samråd ske mellan kammarledning och områdeschef. Vi anser att behovet av detta samråd är som störst när resurser utanför kammaren måste tas i anspråk men ska även ske i de fall ärendet kan hanteras inom en enskild åklagarkammare.

Samrådet mellan kammarledningen och förundersökningsledaren är av största vikt för att kunna ta fram en projektplan som är anpassad till det aktuella ärendet. Detta är också ett samråd som ska fortgå under ärendets bedrivande för att vid behov justera projektplanen.

Förslaget ska inte ses som en inskränkning av förundersökningsledarens beslutsfattande i en utredning, utan som ett sätt att säkra bästa möjliga

resultat av utredningen med beaktande av ett tillvaratagande av myndighetens ändliga resurser på ett strukturerat och väl avvägt sätt. Genom att redan från början sätta upp ramarna inom vilken förundersökningen och den fortsatta handläggningen av ärendet ska bedrivas samt hur arbetsmiljöfrågor ska omhändertas säkras man ett effektivt bedrivande av utredningen, förbättrar förutsättningarna att förkorta häktningstider och användande av restriktioner samtidigt som man begränsar riskerna för att man hamnar i ett läge där utredningen sväller på ett sätt som inte kan mötas av tillgängliga resurser. En ytterligare fördel med att peka ut kammarledningen som ansvarig för upprättandet av planen är att man undviker att en alltför tung administrativ börda läggs på förundersökningsledaren.

Det ska understrykas att det går att se scenarier där förundersökningsledarens uppfattning om vilken tids- och resurstillgång som krävs för ett ärende inte sammanfaller med ledningens. Denna friktion torde emellertid inte vara ny i förhållande till hur det ser ut idag eftersom kammarledningen även idag styr över kammarens resurser.

Resurssättningsdelen

När man i resurssättningsdelen anger hur många åklagare som ska vara involverade i ett ärende och när dessa resurser ska tas i anspråk, minskar man riskerna för att man alltför sent inser att ett ärende behöver förstärkning av ett antal åklagare. Det kan vara nästan omöjligt för en åklagare som kommer in i ett alltför sent skede av ett ärende att "läsa ikapp" ett både omfattande och komplext utredningsmaterial. I resurssättningsdelen kan det framgå om ett behov finns att låta en åklagare under huvudförhandlingen ha rollen som en stödfunktion till åklagarna i rätten, närmare beskrivet under avsnitt 20.4.

I RåR 2015:1 – Riktlinjer gällande restriktioner och långa häktningstider, avsnitt 8 betonas planeringen av en förundersökning som en väg framåt för att uppnå begränsade häktningstider och mindre användning av restriktioner. Genom att i projektplanen ange tidsramarna för en utrednings olika faser såsom spaningsfasen, användning av hemliga tvångsmedel, tillslag, förhör m.m. samt ange resurs för dessa faser, bedömer vi att detta kan bidra till att ärendet kan bedrivas med den struktur och styrning som ofta är en framgångsfaktor i ett ärende. Genom detta strukturerade synsätt ökar också möjligheterna att uppnå kortare häktningstider och en mer begränsad användning av restriktioner.

Genom att lyfta in tillsättningen av ett administrativt stöd i resurssättningsdelen av projektplanen uppnår man flera fördelar. Det administrativa stödet kan på ett mer ändamålsenligt sätt än vad som är fallet idag utgöra ett stöd för åklagaren vid handläggningen av ett ärende. Detta kan innebära att en eller flera administratörer är kopplade till ett specifikt ärende och kan bistå med den tilltagande omfattning av administrativa sysslor som kan tynga en förundersökning. En administrativ resurs kan t.ex. ansvara för att lägga upp

brottsmisstankar i Cåbra, upprätta ansökningar avseende hemliga tvångsmedel, framställningar om bl.a. offentliga försvarare, häktningsframställningar, restriktionsbeslut, föra protokoll med direktiv över ärendemöten med utredare och boka in sammanträden och häktningsförhandlingar. Den enskilde administratören borde vid ett arbetsätt där man i vart fall delvis är kopplad till ett specifikt ärende uppleva detta som positivt, eftersom man har en överblick över ärendet och en möjlighet att utvecklas inom sin yrkesroll.

Vi anser vidare att en administrativ avlastning skulle kunna medföra ett större fokus för den enskilde åklagaren på åklagarens kärnuppgifter såsom förundersökningsledning med därtill hörande rättsliga och bevismässiga överväganden.

Arbetsmiljödelen

Projektplanens andra del är viktig för att kunna säkerställa en effektiv handläggning av ett ärende och samtidigt tillförsäkra de inblandade aktörerna en god arbetsmiljö (se närmare under avsnitt 18). Arbetsmiljödelen ska i vart fall delvis följa de olika faser av utredningen som anges i resurssättningsdelen.

Arbetsmiljödelen ska ställa upp tydliga ramar kring de olika aktörernas ledigheter, vilka säkerhetsaspekter som ärendet kommer att innebära, hur hanteringen av massmedia kommer att se ut, hur behovet av avlastningssamtal kommer att se ut under ärendets gång samt möjligheterna till återhämtning efter det att ärendet är avslutat. På detta sätt undviker man så långt detta är möjligt ad hoc-lösningar kring dessa frågor och uppnår en förutsebar planering, även om nya utmaningar kan uppkomma under ett ärendes gång.

Man kan i denna del av projektplanen anpassa arbetet i ärendet med beaktande av de olika aktörernas livssituation, resurssätta ett ärende som inkluderar särskilda säkerhetsaspekter med åklagare som har erfarenhet av dessa frågor och genomgått Åklagarmyndighetens personsäkerhetsprogram. Man kan vidare redan i ett tidigt skede involvera informationsavdelningen och i vissa fall de särskilt utbildade medieåklagarna i ärenden som förväntas röna ett stort massmedialt intresse.

De aktuella åklagarna kan enligt projektmodellen redan från början inrätta sig efter att ett kontinuerligt avlastningsarbete kommer att ske och att en återhämtandefas bestående av t.ex. handläggning av mindre omfattande ärenden kommer att ta vid efter ärendets avslut.

Prövning och insyn

Flera frågor hänförliga till det dokument som innehåller projektplanen kan ställas.

Ska projektplanen ses som en upprättad handling som ska diarieföras och som därmed kan bli föremål för en begäran om utlämnande av allmän handling, eller ska projektplanen istället betraktas som ett arbetsmaterial?

En annan fråga rör hur projektplanen ska behandlas vid en begäran om överprövning av ett beslut fattat under en förundersökning, eller en begäran om överprövning avseende hur förundersökningen bedrivs.

En ytterligare fråga som skulle kunna uppkomma vid upprättandet av en projektplan är frågan kring huruvida en sådan ska ses som förundersökningsmaterial och därmed omfattas av partsinsyn.

Inom ramarna för programmet har det inte varit möjligt att göra någon närmare analys av dessa frågor, men en försiktig bedömning är att den del av projektplanen som avser förundersökningens bedrivande skulle kunna utgöra förundersökningsmaterial, medan den del som berör frågor relaterade till arbetsmiljöfrågor sannolikt inte utgör förundersökningsmaterial. Möjligen skulle det vara lättare att skydda känslig information i arbetsmiljödelen om den delen var ett helt fristående dokument.

19.4 Uppföljningen av ärendet enligt projektplanen

Det finns inom Åklagarmyndigheten ett tydligt behov av att göra en systematisk uppföljning av handläggningen av stora och komplicerade ärenden för att kunna använda dragna lärdomar för framtida ärenden och därmed bl.a. kunna utnyttja myndighetens resurser på ett ändamålsenligt sätt.

Vi föreslår att projektplanen ska innehålla en planering för en strukturerad uppföljning av ett ärende. I uppföljningen ska frågor rörande både styrning och arbetsmiljö tas upp. Uppföljningen ska ha ett brett framåtblickande perspektiv och en dokumentation ska ske av uppföljningen. För att kunna göra en god uppföljning är det viktigt med dokumentation löpande under ärendets gång.

19.4.1 Vårt förslag

Ett system med strukturerad uppföljning av stora och komplicerade ärenden ska införas i projektmodellen. Man ska i projektplanen tydliggöra att en uppföljning av ärendet ska ske samt hur denna uppföljning ska se ut. Här ska också anges hur samordningen kring uppföljningen med polisen ska se ut.

Det är av stor vikt att det underlag som ska ingå i en utvärdering är väl strukturerat och innehåller uppgifter över hur resurserna i ett ärende har använts. Det kan samtidigt vara svårt att i efterhand kunna gå tillbaka och granska allt som hänt i ett ärende. Vi föreslår att den administrativa funktionen ges i uppgift att säkerställa att denna dokumentation sker redan från början i ett ärende. En sådan dokumentation kan också användas vid den fortlöpande översyn som ska ske av projektplanen och som närmare beskrivits i avsnitt 19.3.1.

Det kan i sammanhanget noteras att en hantering av stora och komplicerade ärenden i projektform ger ökade möjligheter att med statistiska verktyg följa resursanvändningen när det gäller dessa ärenden.

Perspektivet vid den strukturerade utvärderingen ska vara framåtblickande. Tanken ska vara att kunna identifiera frågor som kan vara relevanta även i ett bredare perspektiv, inte bara för den enskilde förundersökningsledaren, utan för myndigheten i stort, både ur ett styrnings- och arbetsmiljöperspektiv. Ansvar för att uppföljningen sker och dess slutresultat ska ligga hos kammarledningen. Det ska finnas en dokumentation av resultatet från utvärderingen som ska kunna användas för att i efterhand kunna fastställa dragna lärdomar från ett ärende.

Tidpunkten för när utvärderingen ska ske infaller normalt sett när en dom i ett ärende har vunnit laga kraft, men vi anser att behovet i vissa fall även finns i ärenden som har avslutats innan ett åtal har väckts.

19.4.2 Skälen till vårt förslag

Som närmare beskrivits under avsnitt 17.1.2 finns det idag inget strukturerat arbete inom Åklagarmyndigheten vad gäller uppföljningen av stora och komplicerade ärenden i syfte att utveckla myndighetens framtida arbete med liknande ärenden.

En uppföljning fokuserar i normalfallet på vilka delar av ett ärende som har bedrivits framgångsrikt och vilka delar av ärendet som skulle ha kunnat bedrivas på ett annat sätt. I begreppet strukturerad uppföljning får dock anses ligga att man redan i ett tidigt skede försöker identifiera de frågor av mer allmängiltig natur som kan vara intressanta att följa upp vid utvärderingen. En utvärdering kan bedrivas helt eller delvis i samarbete med polisen. Vi anser att en utvärdering av åklagarens arbete ska ske i regi av Åklagarmyndigheten; detta eftersom vi anser att det är olämpligt att polisen utvärderar åklagarens arbete. Det är en annan sak att polisen självklart har mycket att bidra med som underlag vid en sådan analys.

Genom att i efterhand kunna genomlys ett ärendes framgångsfaktorer och brister samt i en utvärdering närmare dokumentera dessa kan man dra nyttiga lärdomar inför kommande ärenden. Dessa lärdomar kan avse ärendets bedrivande både ur ett styrningsperspektiv och ur ett arbetsmiljöperspektiv. Det ska understrykas att tanken med denna strukturerade uppföljning inte är att betygsätta hur förundersökningen bedrivits, utan att med ett framåtblickande anslag ta med sig lärdomar från ett ärende som kan förenkla och förbättra hanteringen av liknande ärenden framöver.

De uppgifter som fortlöpande under ärendets gång behöver dokumenteras för att säkerställa en väl genomförd utvärdering i efterhand ska säkerställas av den administrativa funktionen. Det faktiska genomförandet av utvärderingen vid ett ärendes avslut ska emellertid ledas av förundersökningsledaren i samarbete med kammarledningen.

Genom att involvera ledningen i uppföljningen ökar möjligheterna att kunna bibehålla en systematik kring utvärderingarna och att kunna omhänderta lärdomar sett till hela myndighetens behov. I de situationer där man vid en utvärdering identifierar strukturella brister eller önskemål om förändringar hos domstol eller polisen är också kammarledning och därefter områdeschef rätt nivå för att vidarebefordra den typen av information.

Den dokumentation som blir resultatet av en utvärdering ska fokusera på de frågor som anses relevanta att lyfta ur ett mer allmängiltigt och framåtblickande perspektiv, och ska inte bestå i en komplett redogörelse för alla de frågor som behandlats i utvärderingen.

Även om en utvärdering i normalfallet äger rum när en lagakraftvunnen dom finns i ett ärende, går det rimligen att identifiera ett antal ärenden som har lagts ned innan åtal där det ur ovan perspektiv kan finnas skäl att utvärdera ärendet.

Frågor rörande hur man ska hantera dokumentationen av en utvärdering, t.ex. om man ska se denna dokumentation som en allmän handling eller ett arbetsmaterial, är frågor som närmare behöver övervägas i ett fortsatt arbete.

19.5 Samordning av resurssättningsdelen av projektplanen med polisen

Handläggningen av ett stort och komplicerat ärende är i princip alltid avhängig av vilka resurser som finns att tillgå inom polisen. Därför ska en samordning av resurssättningsdelen regelmässigt göras.

Vi föreslår att kammarledningen eller områdeschefen vid upprättandet av resurssättningsdelen av projektplanen ska samordna denna med polisen. Här ska eftersträvas att erhålla tydliga besked från polisen om vilka resurser som man planerar tillsätta i ärendets olika faser.

19.5.1 Vårt förslag

Under processen kring upprättandet av resurssättningsdelen av projektplanen är polisen en mycket viktig aktör. Ett eftersträvansvärt mål vid arbetet med resurssättningsdelen är att ha en dialog med polisen kring inom vilka ramar ärendet ska bedrivas samt vilka åklagarresurser man avser tillsätta i det aktuella ärendet. En strävan ska här vara att erhålla tydliga besked från polisen rörande vilka resurser de avser ställa till ett ärendes förfogande. Om det är möjligt kan det vara av stor vikt att lägga in uppgifter om vilka resurser som tillsätts från polisen och i vilka faser dessa resurser finns att tillgå i resurssättningsdelen.

19.5.2 Skälen till vårt förslag

En framgångsfaktor vid ett ärende som bedrivs enligt projektmodellen är just samordningen med polisen. Åklagarmyndigheten äger inte någon egen utredningsresurs. För att kunna upprätta en komplett resurssättningsdel av projektplanen som innehåller både ramarna för förundersökningen och åklagarresursen är det av största vikt att denna samordning sker.

Det är viktigt att i detta sammanhang säkerställa att kontaktpunkten inom polisen sitter på personalledande befogenheter, vilket sällan är fallet med den utredningsansvarige hos polisen. Det kan skifta vem inom polisen som har befogenheter att förfoga över resursfrågan. Vem inom Åklagarmyndigheten som bör föra dialogen med polisen bör anpassas till vem som äger frågan inom polisen. I vissa fall är det naturligt att kammarledningen för dialogen med polisen i andra fall är det naturligt att det är områdeschefen som ska ha den kontakten.

En ytterligare fördel med en sådan samverkan är just det faktum att man får ett tydligt besked över hur utredningsresursen kommer att se ut från polisen. Det är vid denna samordning viktigt att understryka att vissa ärenden kräver en utredningsresurs hela vägen fram till och med hovrättsförhandling.

20 Metodfrågor och rättsliga frågor

20.1 Gränserna för förundersökningen

20.1.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

I 23 kap. rättegångsbalken anges förutsättningarna för när en förundersökning ska inledas, hur förundersökningen ska bedrivas samt inom vilka förutsättningar som en förundersökning får läggas ned. Närmare riktlinjer kring förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse ges i RÅR 2008:2 – Förundersökning och åtalsunderlåtelse.

Förutsättningen för att inleda en förundersökning är att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Förundersökning behöver dock inte inledas om det t.ex. enligt bestämmelsens andra stycke är uppenbart att brottet inte går att utreda. Som typexempel på sådana situationer anges i förarbetena cykelstöld, fall där den misstänkte avvikit och inte kan förväntas bli anträffad, fall då gärningsmannen lämnat landet och inte kan förväntas återkomma och där förutsättningar för utlämning saknas samt fall i vilka brottet har begåtts utomlands och bevisning inte finns tillgänglig här. I förarbetena påpekas att det närmast är självklart att verkligheten sätter en gräns för vilka insatser som kan göras för att utreda ett brott. Det anges vidare att principen om den absoluta förundersökningsplikten tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast när det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet. Förundersökning får underlåtas om det inte finns praktiska förutsättningar för att brottet kommer att kunna utredas. Vid bedömningen ska hänsyn endast tas till sådana omständigheter som kan anföras till det enskilda fallet.

Om förundersökning inte inleds ska enligt 14 § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) underrättelse ske till en målsägande som angett brottet, anmält enskilt anspråk eller begärt att bli underrättad. Enligt JO (1994/95 s. 160) bör uttrycket "som angett brottet" avse alla de fall där målsäganden gjort en anmälan om brottet, alltså oavsett om det är fråga om ett angivelsebrott.

Under inventeringsarbetet inom programmet har det i flera sammanhang påpekats att en åklagare som handlägger ett stort och komplicerat ärende ofta under flera skeenden i en utredning tvingas göra ett antal överväganden kring förundersöknings inledande eller inte samt begränsningar av en pågående förundersökning som inte alltid motsvaras i ett konkret och dokumenterat beslut.

Samma problematik har lyfts i andra sammanhang. I betänkandet Förundersökningsbegränsning (SOU 2010:43) från Utredningen om förundersökningsbegränsning föreslås bl.a. en möjlighet för åklagaren att i ärenden rörande omfattande och komplicerad brottslighet under vissa förutsättningar kunna besluta om förundersökningsbegränsning avseende vissa personer. Förslaget skulle innebära att utredningsresursen inriktas på den allvarligaste brottsligheten i en brottshärva. Detta förslag har dock inte lett till någon lagstiftning.

Det har vidare under inventeringsarbetet framkommit att uppfattningen om på vilka grunder man kan välja att inte inleda en förundersökning med hänvisning till att brottet uppenbart inte går att utreda inte är samstämmig inom myndigheten. Utevaron av närmare vägledning kring dessa frågor står i bjärt kontrast till de omfattande riktlinjer som finns rörande förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i RÅR 2008:2.

Följande exempel kan ges på en situation där beslutsdokumentation ibland saknas. Vid en större utredning rörande bedrägerier upptäcker man att det finns ett antal misstänkta personer, utöver de personer som utredningen från början har varit riktade mot. Förutsättningar att inleda förundersökning är för handen, men med tanke på den åklagar- och utredningsresurs man förfogar över gör man bedömningen att utredningen inte kan omfatta ytterligare misstänkta, utan istället får fokusera på den tillräckligt robusta bevisning man har mot de personer som varit föremål för utredningen från början. Det kan hävdas att ett sådant beslut är i linje med motiven till bestämmelsen i 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken. Ett sådant beslut yttrar sig dock sällan eller aldrig i ett formellt beslut, utan det rör sig om en "tyst" avgränsning av förundersökningen som inte har dokumenterats.

Ett annat exempel på en situation som inte torde vara alltför ovanlig är följande. Vid en utredning rörande omfattande fakturabedrägerier upptäcker man vid genomgång av beslagtagna datorer ett antal ytterligare fakturor (utöver de man redan utreder) som har gått ut till tusentals mottagare över hela Sverige. Även i denna situation torde det inte vara alltför ovanligt att förundersökningsledaren fattar ett i och för sig materiellt riktigt beslut att inte inleda förundersökning rörande dessa nya bedrägerier med hänvisning till reglerna kring förundersökningsbegränsning, men väljer att fatta detta beslut utan någon dokumentation; en "tyst" förundersökningsbegränsning.

Avgränsnings- och begränsningsproblematiken får ytterligare en dimension i ärenden initierade från Operativa rådet. Där kan fokus redan från början vara att lagföra en eller flera målpersoner. Med dessa utgångspunkter kan det upplevas att det finns mer begränsade möjligheter att avgränsa eller begränsa en förundersökning än normalt sett.

20.1.2 Förslag till åtgärder

Frånvaron av vägledning kring beslut om förundersökningens inledande och nuvarande ordning med odokumenterade beslut om detta kan bl.a. leda till en bristande enhetlighet och kvalitet vid beslutsfattandet.

Vi föreslår att det tas fram vägledning kring gränserna för åklagarens förundersökningsplikt samt dokumentationen av de beslut som avgränsar eller begränsar en förundersökning.

Ett behov tycks finnas av vägledning kring åklagarens möjligheter kring hur långt förundersökningsplikten sträcker sig. Tolkningen av förarbetsuttalandet att förundersökning ska inledas om det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet kan dock vara svåra att omsätta i det praktiska åklagararbetet.

Utifrån vilken situation ska man utgå när man gör bedömningen att det inte finns praktiska förutsättningar i det enskilda fallet för att brottet kommer att kunna utredas? Kan man som åklagare fritt göra en prognos i ett ärende med flera misstänkta och välja att gå vidare med lagföring beträffande endast en av de misstänkta eftersom man där gör bedömningen att detta kan ske med minsta möjliga ansträngning, även om en något längre utredningstid skulle kunna leda till att man skulle kunna väcka åtal mot fler personer? Risken med en sådan prognos är helt enkelt att den slår fel, det kanske hade gått att med begränsade medel lagföra ytterligare medmisstänkta. En annan åklagare kanske å sin sida istället gör bedömningen i en liknande utredning som ovan att man ska utreda samtliga medmisstänkta, även om detta medför en avsevärt längre utredningstid.

Det ska här betonas att det är av stor vikt att man i en utredning håller ett tydligt fokus och inriktning för att uppnå en rättssäker och robust utredning, men i utvärderingen av närmare riktlinjer under vilka förutsättningar dessa överväganden ska göras riskerar denna bedömning att bli alltför skönsmässigt hållen. Detta ska också ställas i relation till vad som anges i 3 § förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten att riksåklagaren ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning.

En annan aspekt på ovan beskriven problematik gäller den bristfälliga dokumentation som idag är för handen kring beslut om att avgränsa eller begränsa en förundersökning. Här bör man inledningsvis ställa sig frågan i vilken mån det finns ett behov av denna dokumentation. En målsägande i ett bedrägeriärende som inte har anmält något brott har enligt vad som konstaterats ovan ingen rättighet att erhålla någon underrättelse om att åklagaren valt att inte utreda bedrägeriet. Här bör å andra sidan understrykas det grundläggande dokumentationskrav över vad som sker i en förundersökning. Frågan är om detta dokumentationskrav åsidosätts i de fall man gör t.ex. en "tyst" förundersökningsbegränsning.

Här bör också poängteras att ett närmare angivet dokumentationskrav också kan verka kvalitetshöjande vid beslutsfattandet.

Det bör samtidigt betonas att ett sådant dokumentationskrav riskerar att medföra en administrativ börda bestående i att man i polisens och Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem tvingas lägga in kanske upp till hundratals brottsmisstankar för att därefter omedelbart lägga ned dessa. En dokumentationsmöjlighet som bestod i en möjlighet att fatta ett beslut rörande flera brottsmisstankar skulle kunna vara en tänkbar väg framåt. Åklagarens beslut skulle på så sätt tydliggöras genom det dokumenterade beslutet.

Sammantaget är uppfattningen att det finns ett behov av vägledning kring gränserna för åklagarens förundersökningsplikt samt dokumentationen av de beslut som avgränsar eller begränsar en förundersökning. De riktlinjer som tidigare meddelats kring förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse i RÅR 2008:2 är handfast och operativt hållna och bör kunna stå modell för ett liknande arbete inom detta område.

20.2 Uppdelning av mål och deldom

20.2.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

Det har bl.a. under avsnitt 9 och 10 redogjorts för de förändringar som skedde den 1 juli 2014 av kumulationsreglerna i 30 kap. 4 § och 45 kap. 3 § rättegångsbalken.

I 30 kap. 4 § rättegångsbalken anges att om flera åtal handläggs i en rättegång så får dom meddelas i fråga om något av dem trots att handläggningen av de övriga åtalen inte avslutats genom deldom. Om åtalen avser samma tilltalad får deldom meddelas endast om det är till fördel för målets handläggning och det inte finns särskilda skäl emot det.

I 45 kap. 3 § rättegångsbalken anges bl.a. att om åtal har väckts mot någon för flera brott ska åtalen handläggas i en rättegång. Åtalen får dock handläggas var för sig om det är till fördel för målets handläggning och det inte finns särskilda skäl mot det. Det anges vidare att om åtal har väckts mot flera personer får åtalen handläggas i en rättegång om det är till fördel för målets handläggning eller det annars finns skäl för det.

Vår uppfattning är att domstolarna idag sällan avkräver en förklaring från åklagaren kring varför en gemensam handläggning av ärenden rörande flera misstänkta ska ske. Vidare tillämpas möjligheterna till deldom inte fullt ut av domstolarna på det sätt som lagändringen medger.

Den sammantagna bilden, vilket inte minst framgår av de tidigare beskrivna projekten från Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt, är att tillämpningen av dessa regler i vart fall till en början har varit försiktigt hållen från domstolarnas sida, men att en mer strikt tillämpning av reglerna kan förväntas. Det

tycks också stå klart att det finns bristfälliga kunskaper kring dessa ändrade regler inom Åklagarmyndigheten.

Reglerna kring uppdelning av ett ärende kan vid en första anblick te sig som oproblematiske. Inför valet mellan en huvudförhandling som pågår i veckor eller kanske till och med månader å ena sidan, och tio mindre huvudförhandlingar uppgående till några dagar å andra sidan medför detta flera uppenbara fördelar vad gäller planering och praktiskt genomförande. En uppdelning av ett större ärende i flera mindre kan dock medföra vissa komplikationer om man vill påvisa en systematik och organisationsgrad hos de misstänkta. Det kan också medföra att större resurser tas i anspråk eftersom viss bevisning ibland kan vara tvungen att förebringas vid samtliga uppdelade mindre ärenden.

20.2.2 Förslag till åtgärder

Kunskapen kring de aktuella förändrade reglerna rörande uppdelning av mål och deldom inom Åklagarmyndigheten bör förbättras då reglerna kan medföra en mer effektiv hantering av stora och komplicerade ärenden och då det finns skäl att anta att domstolarna kommer att tillämpa dessa regler i större omfattning framöver.

Vi föreslår därför en utbildningsinsats inom Åklagarmyndigheten rörande de förändrade reglerna kring uppdelning av mål och deldom.

Den sammantagna bilden som framkommer ovan är att det krävs en ökad kunskap inom Åklagarmyndigheten kring kumulationsreglerna i 45 kap. 3 § rättegångsbalken samt de utökade möjligheterna till deldom enligt 30 kap. 4 § rättegångsbalken. Det finns, inte minst utifrån vad som framkommer i Stockholms tingsrätts och Svea hovrätts respektive projekt kring hanteringen av stora mål, skäl att anta att domstolarna kommer att tillämpa dessa regler mer strikt och detta i ett tidigare skede av utredningen än vad som hittills har varit fallet. Stockholms tingsrätt framhåller här möjligheten att förelägga åklagare och försvarare att komma in med skäl för och emot en uppdelning av målet innan tingsrätten fattar beslut om målets handläggning. Svea hovrätt framhåller vikten av dialog med parterna i frågan innan domstolen fattar sitt beslut.

De aktuella reglerna kan utgöra ett effektivt verktyg för att underlätta hanteringen av stora och komplicerade ärenden, men det ska samtidigt betonas att domstolarnas intresse av att processen ska ske så smidigt och tidseffektivt som möjligt kan stå i direkt motsättning med Åklagarmyndighetens lagföringsuppdrag. Det ska här betonas att åklagaren är den ende i processen som har ett ansvar att optimera utfallet av en förundersökning. Det är därför viktigt att som åklagare argumentera för vikten av att t.ex. handlägga flera åtal rörande flera misstänkta inom ett kriminellt nätverk i ett och samma mål vid domstolen i syfte att kunna påvisa en straffvärdehöjande systematik och

organisationsgrad, även om detta medför en mer omständlig process i domstolarna.

Vi föreslår därför en utbildningsinsats rörande de förändrade reglerna och tillämpningen av reglerna kring uppdelning av mål och deldom i syfte att både öka medvetenheten kring dessa frågor inom Åklagarmyndigheten och att kunna tillämpa reglerna med beaktande av lagföringsperspektivet. Redan nu finns skäl att från åklagarhåll inte minst vid handläggningen av ett stort och komplicerat ärende tidigt överväga möjligheterna att avhandla misstankar mot olika misstänkta i olika åtal och rättegångar, och när förutsättningar inte bedöms finnas för detta, tidigt föra en argumentation kring varför detta är till fördel för målets handläggning eller om det annars finns skäl för det. Åklagarna bör vidare redan nu i ett tidigt skede överväga möjligheterna till deldom.

Här bör åklagaren beakta vilka vinster det finns med att dela upp ett ärende i flera åtal och rättegångar, t.ex. om det skulle kunna medföra kortare häktningstider och en minskad användning av restriktioner. Man måste samtidigt beakta att möjligheterna att dela upp ett ärende i flera kan stå i motsättning med en vilja att lagföra en organiserad grupp av personer som inom exempelvis ett nätverk begår omfattande brottslighet.

I t.ex. sexualbrottsärenden av omfattande karaktär med ett stort antal målsägande skulle tillämpningen av de nya reglerna i praktiken kunna gå till på så sätt att man väcker åtal för ett begränsat antal av de aktuella gärningarna i ett första skede, och efter en första dom väcker åtal för resterande brott. På så sätt skulle man kunna begränsa häktningstiden och i förekommande fall hantera övriga åtal när den misstänkte avtjänar sitt straff för den första domen. Denna modell skulle samtidigt kunna innebära en del praktiska komplikationer såvitt gäller den misstänktes möjligheter att meddela sig med omvärlden under en anstaltsvistelse samtidigt som det idag saknas möjligheter att få vissa sakförhållanden fastställda i en första dom som sedan tas som utgångspunkt i en andra dom rörande liknande eller närliggande händelser.

20.3 Förberedelsen av målet inför huvudförhandlingen

20.3.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

Reglerna kring förberedelsesammanträden i brottmål förändrades i juli 2014 genom ändringar i 45 kap. 10, 13 och 14 §§ rättegångsbalken.

I 45 kap. 10 § rättegångsbalken understryks vikten av förberedelsen vid rättens beredning av ett brottmål. Det understryks möjligheten till skriftväxling eller ett förberedelsesammanträde i syfte att bereda målets handläggning (något som kan ske både innan och efter ett åtal har väckts).

I 45 kap. 13 och 14 §§ rättegångsbalken anges de närmare överväganden som ska göras inför ett förberedelsesammanträde samt möjligheterna att sätta ut

en huvudförhandling med misstänkt som är frihetsberövad upp till tre veckor efter det att ett åtal har väckts om man håller ett förberedelsesammanträde.

Både Stockholms tingsrätts och Svea hovrätts ovan beskrivna projekt understryker vikten av beredningen av stora och komplicerade mål.

I Stockholms tingsrätts projekt framhålls att ett skriftligt svaromål ska inhämtas från den tilltalade genom försvarare med angivande av den tilltalades inställning till åtalet och omständigheterna i gärningsbeskrivningen. Även åklagaren ska uppmanas att ange om de anser att det finns någon särskild anledning att förelägga den tilltalade att avge ett svaromål, t.ex. om olika sakförhållanden i mål om ekonomisk brottslighet är otvistiga. Det framhålls vidare att det kan vara till stor fördel för beredningen av målet att fråga åklagaren (och försvararen/målsägandebiträdet) om denna har möjlighet att ge in en promemoria till tingsrätten där målet/ärendet sammanfattas. Ett viktigt syfte att hålla ett förberedelsesammanträde är att, utöver praktiska frågor, säkerställa att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt med fokusering på det som parterna är oense om.

I Svea hovrätts projekt konstateras härutöver inledningsvis kring förberedelsen av målet, att gärningsbeskrivningen är den ram som anger vad som ska prövas i målet. Den ska innehålla de omständigheter som karaktäriserar gärningen som brottslig och vara utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att urskilja den åtalade gärningen från andra gärningar. Det framhålls vidare att man vid förberedelsen av målet kan hämta inspiration från tvistemålshanteringen. Man måste från rättens sida ta reda på vad parterna egentligen är oense om och rättegången ska ha sitt fokus på de tvistiga omständigheterna. Det torde inte finnas något hinder mot att domstolen, utan mer ingående prövning, låter vitsordade omständigheter ligga till grund för bedömningen. Vad gäller föreläggande inför huvudförhandlingen till försvararen om att redovisa den tilltalades inställning till åtalet så bör försvaren tillfrågas om vilka moment i gärningsbeskrivningen som den tilltalade motsätter sig. Efter ett föreläggande till försvararen kan utestående frågor tas upp vid ett förberedelsesammanträde. Målsättningen bör vara att den tilltalades inställning så långt som möjligt är klarlagd innan huvudförhandlingen inleds. Det minskar också risken för att åklagaren lägger fram bevisning "för säkerhets skull". Genom detta klarläggande kan också åklagarens och den misstänktes bevisuppgifter justeras.

I praktiken använder domstolarna idag sällan möjligheten att förelägga den misstänkte/tilltalade att genom dennes försvarare att inkomma med svaromål till gärningspåstående och bevisuppgift.

Samma sak gäller förberedelsesammanträdet i brottmål. I praktiken upplevs förberedelsesammanträden i brottmål idag i huvudsak bestå av fastställande av vilka datum rättegången ska genomföras. Det upplevs att det endast undantagsvis förs diskussioner vid förberedelsesammanträdet kring inställningen hos den misstänkte eller tilltalade samt kring eventuella vitsordande

av omständigheter som kan medföra förändringar i åklagarens bevisuppgift. Den huvudsakliga anledningen till denna ordning förklaras i muntlighets- och omedelbarhetsprinciperna som bl.a. medför att en tilltalad när som helst under en rättsprocess har möjlighet att ändra både sin inställning till brottet, sin redogörelse avseende omständigheterna kring brottet samt eventuella vitsordande av omständigheter.

En mer ingripande följd av dessa principer uppstår i ärenden med långa häktningstider och restriktionsanvändning. Som rättsprocessen är uppbyggd kan en tilltalads tystnad, ändrade inställning och därtill hörande kompletteringar av förundersökningsmaterialet leda till längre häktningstider och en mer omfattande användning av restriktioner.

20.3.2 Förslag till åtgärder

Kunskapen inom Åklagarmyndigheten kring de förändrade reglerna rörande åklagarens roll vid förberedelsen av brottmålsförhandlingen bör förbättras då reglerna kan medföra en mer effektiv hantering av stora och komplicerade ärenden och då det finns skäl att anta att domstolarna kommer att tillämpa dessa regler i större omfattning framöver.

Vi föreslår därför en utbildningsinsats rörande åklagarens roll vid förberedelsen av brottmålsförhandlingen rörande gärningsbeskrivningens omfattning, utformningen av bevisuppgift samt svaromål.

Det är av största vikt att åklagaren redan i ett tidigt skede formulerar ett gärningspåstående som är tydligt och individualiserat, samtidigt som det inte blir alltför detaljerat i sin omfattning. Gärningsbeskrivningen ska enbart ta sikte på de rekvisit som krävs för att ett åtal ska kunna bifallas och tillräckliga omständigheter som gör att den tilltalade vet vilken gärning som åtalet avser. Omständigheter som går utöver dessa ramar kan beskrivas som överskottspåståenden och kan förekomma i stora och komplicerade ärenden. Överskottspåståenden i en gärningsbeskrivning behandlas närmare av Högsta domstolen i NJA 2013 s. 7 där man kommer fram till följande. Vid bedömningen av betydelsen av ett obevisat överskottspåstående är det av särskild vikt om detta – från objektiva utgångspunkter – har varit ägnat att inverka på genomförandet av processen. Om ett överskottspåstående kan te sig som en grund för en stark försvarslinje bör domstolen vid sin prövning inte kunna bortse från påståendet. En förutsättning måste dock vara att överskottspåståendet har ett förhållandevis nära samband med de moment i gärningsbeskrivningen som kännetecknar gärningen. Under de beskrivna förutsättningarna kan man således som åklagare hamna i ett läge där man måste bevisa delar av en gärningsbeskrivning som inte innehåller några rekvisit för det aktuella brottet.

I de fall där ett behov föreligger att kunna teckna ett sammanhang kring den straffbara gärningen i syfte att ge den tilltalade och rätten en bild av hur

gärningen begåtts och den bevisning som åberopats till stöd för gärningspåståendet kan det istället finnas skäl att lägga den allmänna bakgrunden till åtalet utanför själva gärningsbeskrivningen. En sådan bakgrund kan också tjäna som en utgångspunkt kring förberedelsen av rättegången i det aktuella ärendet (jämför Stockholms tingsrätts rapport ovan avsnitt 10.5 fjärde punkten). Den tilltalade (eller misstänkte om åtalet inte är väckt, nedan tilltalade) och rätten kan härigenom ges ett sammanhang till gärningspåståendet och bevisuppgiften och i större utsträckning ha möjlighet att bemöta dessa.

Åklagaren bör vidare formulera ett tydligt förhørs- och bevistema så snart detta kan ske i syfte att eventuellt kunna justera bevisuppgiften vid t.ex. ett förberedelsesammanträde vid eventuella vitsordande av omständigheter från den tilltalade.

Det är också viktigt att föra en dialog med tings- och hovrätt kring när ett större ärende är på väg in för att på så sätt underlätta planeringen av kommande huvudförhandling.

En tanke som närmare utvecklas i projektet Breddat perspektiv på åtalsfrågan är att låta en panel av åklagare, för det fall förundersökningsledaren så önskar, inför ett åtalsbeslut sakgranska både gärningsbeskrivning och bevisuppgift.

En komplikation vad gäller tankarna kring att renodla domstolsprocessen redan vid ett förberedelsesammanträde är det faktum att den tilltalade aldrig behöver lämna någon bindande inställning, utan att denna kan komma att ändras under domstolsprocesserna. En sådan ändrad berättelse riskerar att försena processen och därmed förlänga en eventuell häktningstid. Att lagstifta kring att avtvinga den misstänkte att lämna en bindande inställning till ett väckt åtal skulle kunna innebära flera komplikationer sett till dels flera av grundprinciperna kring domstolsprocessen, dels i förhållande till artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sammantaget kan man förvänta sig att flera frågor kring förberedelsen av ett brottmål inför huvudförhandling, före eller efter åtal, kommer att aktualiseras i konsekvens med de rekommendationer som lämnas i Stockholms tingsrätts respektive Svea hovrätts projekt. Även om muntlighets- och omedelbarhetsprinciperna idag motverkar en alltför detaljerad förberedelse av brottmålen finns det anledning att anta att domstolarna kommer att bli mer aktiva kring förberedelsen av brottmålet.

Det är vår förhoppning att flera av de frågor som berörts ovan rörande muntlighets- och omedelbarhetsprincipen kommer att bli föremål för framtida utredning från lagstiftarhåll, vilket i så fall bl.a. skulle kunna förbättra och förenkla förberedelsearbetet i brottmålsprocessen.

Det finns med anledning av vad som anförts ovan ett utbildningsbehov inom Åklagarmyndigheten om åklagarens roll vid förberedelsen av brottmålsförhandlingen rörande gärningsbeskrivningens omfattning, författande av bevisuppgift samt föreläggande av svaromål.

20.4 Huvudförhandlingen

20.4.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

En fråga som uppkommit är försvarares yrkanden och framställningar under pågående process som riktas till åklagaren. Detta kan ibland uppfattas som något som förekommer i syfte att få huvudförhandlingen att handla om andra saker än det aktuella åtalet. Diskussion har vidare förts om hur försvarare bedriver försvaret av sin klient i och utanför rättssalen. Såsom framhållits i t.ex. Operativa rådets rapport kring fokusförskjutning upplever man en generell försämring vad gäller arbetsklimatet mellan försvarare och åklagare.

Arbetsklimatet i rättssalen är föremål för en pågående diskussion mellan Åklagarmyndigheten och Sveriges advokatsamfund, vilket redogjorts för under avsnitt 8.3.

I stora ärenden begärs inte sällan kompletteringar av förundersökningen efter att åtals väckts vilket leder till att förundersökning pågår parallellt med processen i både tings- och hovrätt. Detta medför risker att domstolsprocessen avstannar eller får fokus på annat än vad som ska avhandlas; själva den åtalade gärningen.

I Stockholms tingsrätts projekt anges att det är av mycket stor vikt att ordföranden i stora och komplicerade brottmål är aktiv vad gäller processledningen samt bl.a. ser till att ordningen i rättssalen upprätthålls så att rättegången kan genomföras på ett värdigt och rättssäkert sätt.

I Svea hovrätts projekt poängteras att ordföranden ska se till att rättegången präglas av ordning och reda, att det är en bra stämning i rättssalen och att parterna visar respekt för varandras yrkesroller och för rättssystemet. Ordföranden bör ta ett steg fram och visa vem som bestämmer i rättssalen. Huvudförhandlingen ska inte behandla processuella frågor och planeringsfrågor. Parterna ska göra skriftliga framställningar avseende dessa frågor i första hand, i andra hand i samband med pauser eller vid en huvudförhandlingsdags början eller slut. I sista hand ska förhandlingstid ägnas åt sådant.

Vid Internationella åklagarkammaren Stockholm har man i flera ärenden haft en arbetsmetodik där förundersökningsledaren under själva rättegången har en s.k. back office-funktion som ska verka som ett bistånd för de åklagare som hanterar ärendet i rätten, t.ex. när det gäller frågor om begäran av komplettering av förundersökningen eller om utfående av handlingar ur ärendematerialet under rättegången.

20.4.2 Förslag till åtgärder

Ett gott arbetsklimat vid huvudförhandlingen är en förutsättning för en rätts-säker process samt en god arbetsmiljö för samtliga aktörer i domstolen.

Vi föreslår en på alla nivåer gemensam strävan inom Åklagarmyndigheten att främja rättens ordförandes roll att aktivt och med auktoritet leda huvudför-handlingen samt att kräva att yrkanden och framställningar riktade mot åklagaren under pågående huvudförhandling alltid sker i skriftlig form.

Såvitt gäller frågan kring hur försvararen sköter sitt arbete anses det ligga utanför Åklagarmyndighetens uppdrag att närmare ha åsikter om detta. När det gäller det försämrade klimatet i rättssalarna som beskrivits i olika sam-manhang ovan är en viktig del i förbättringsarbetet den diskussion som Åklagarmyndigheten tillsammans med Advokatsamfundet har initierat, se närmare avsnitt 8.3.

Vad gäller ordförandens roll vid huvudförhandlingen i stora och kompli-cerade brottmål ligger det lika lite som beträffande försvararens arbete inom Åklagarmyndighetens ramar att närmare ange hur domstolarna ska sköta sina uppgifter. Det noteras dock att vad som särskilt framhålls kring ordförandens roll i både Stockholms tingsrätts och Svea hovrätts respektive projekt på området är en önskvärd ordning; det är av mycket stor vikt att ordföranden är aktiv vad gäller processledningen och tydligt visar vem som bestämmer i rättssalen.

Yrkanden och framställningar från parter under pågående huvudförhandling ska i huvudsak skötas utanför rättssalen i skriftlig form. Vid muntliga frågor eller framställningar är risken stor att missförstånd och onödig friktion upp-står mellan parterna. Att sköta detta skriftligen ger också parterna möjlighet att närmare precisera yrkandet och grunden för detta.

Hanteringen av yrkanden och framställningar från parterna under huvudför-handlingen bör lämpligen ske under de avbrott i en huvudförhandling som ska eftersträvas vid huvudförhandlingen i ett stort och komplicerat ärende. Det ska endast i undantagsfall sättas ut mer än tre huvudförhandlingsdagar i veckan i syfte låta parterna återhämta sig samt även omhänderta denna typ av yrkanden och framställningar.

I de ärenden där man har tillgång till den stödfunktion bestående av en åklagare som beskrivits i föregående avsnitt ges t.ex. förundersökningsledaren till uppgift att vara samordnare och den instans som omhändertar komp-letteringsönskemål eller allmänna förfrågningar från parterna under domstolsprocessen och ger därigenom ett viktigt stöd för de åklagare som är på plats under huvudförhandlingen.

Genom ett säkerställande av ett gott samarbete i rättssalen både genom samtliga aktörers agerande i förhållande till varandra och genom den hantering av yrkanden och framställningar som beskrivits ovan främjas både

förutsättningarna för en rättssäker process samt en god arbetsmiljö för både åklagaren och de övriga aktörerna vid en rättegång.

Sammantaget bör både den enskilde åklagaren, kammarledning och områdeschefer verka för att rättens ordförande behåller sin auktoritet vid huvudförhandlingen och att yrkanden och framställningar under huvudförhandlingen alltid ska ske i särskild ordning och i skriftlig form. Detta arbete bör också ske på nationell nivå.

21 It-stöd

21.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

Det upplevs från flera håll att det idag finns stora problem att hantera stora och komplicerade ärenden i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Cåbra har en kapacitetsbegränsning inbyggt i sitt system hänförligt till ett maximalt antal brottstillfällen. Även den strukturerade stämningsansökan som finns i Cåbra har en kapacitetsbegränsning såvitt gäller antal brottsmisstankar. Domstolsväsendets ärendehanteringssystem har en kapacitetsgräns som även den är hänförlig till antal brottsmisstankar. I mycket omfattande ärenden räcker således varken Åklagarmyndighetens eller domstolarnas system till för att hantera ett stort antal brottsmisstankar, utan dessa ärenden kräver att man delar upp dem i flera Cåbra-ärenden.

Den rutin kring strukturerad stämningsansökan som infördes under våren 2015 uppfattas av flera operativa åklagare som att inte vara ändamålsenlig vid stora och komplicerade ärenden. Det finns dock idag en möjlighet att istället upprätta en stämningsansökan utanför den strukturerade formen, vilket ibland upplevs som det enda sättet att hantera ett stort ärende.

Det har sammantaget från operativt håll uttryckts ett starkt behov av att behålla möjligheterna att kunna hantera omfattande ärenden utanför gängse handläggningsrutiner i Cåbra helt eller delvis.

Från it-avdelningen har framhållits att vissa problem har åtgärdats och att andra problem planeras att åtgärdas. Det finns vidare flera handläggnings-tekniska lösningar i Cåbra som kan medföra en enklare hantering av stora och komplicerade ärenden. Det handlar t.ex. om i vilket läge man lägger in ett stort antal brottsmisstankar och hur man hanterar en strukturerad stämningsansökan vid en mer omfattande eller komplicerad gärningsbeskrivning. De beskrivna lösningarna, som ligger utanför gängse Cåbra-rutiner, är uppenbarligen inte kända av flera av de åklagare som hanterar stora och komplicerade ärenden.

21.2 Förslag till åtgärder

Många åklagare upplever att Cåbra idag inte är anpassat för hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

Vi föreslår att it-avdelningen ges i uppdrag att överväga behovet av att ytterligare inventera de särskilda krav som ställs på Cåbra vid handläggningen av stora och komplicerade ärenden, att vid behov anpassa Cåbra efter dessa önskemål samt att informera berörda åklagare om hur man ska behandla de aktuella ärendetyperna på ett ändamålsenligt sätt.

Mot bakgrund av de synpunkter som framförts vad gäller hanteringen av stora och komplicerade ärenden i Cåbra är det uppenbart att det i dessa fall finns flera situationer där normala handlägningsrutiner inte anses räcka till. Det föreligger här ett behov av att kunna hantera dessa ärenden i vart fall delvis utanför Cåbras ordinarie rutiner såsom idag är fallet med t.ex. den strukturerade stämningsansökan. Detta kan även gälla ärenden med ett stort antal brottsmisstankar.

It-utvecklingsenheten har under hösten 2015 påbörjat ett arbete med att inventera olika utvecklingsbehov rörande Cåbra. Vid den inventeringen har bl.a. frågor om stora och komplicerade mål uppmärksammats. Den inventering som genomförts har ännu inte redovisats.

Under sådana förhållanden är det inte möjligt att ta ställning till om de svårigheter som framförallt operativa åklagare upplever har uppmärksammats vid den inventering som skett. Vi föreslår därför att it-avdelningen ges i uppdrag att överväga behovet av att ytterligare inventera vilka särskilda behov som finns av ändamålsenliga rutiner i Cåbra, om det finns skäl till förändringar av Cåbra utifrån dessa behov samt att närmare informera om hur handläggningen av stora och komplicerade ärenden i Cåbra kan ske på enklast och mest ändamålsenliga sätt. Det utbildningsbehov som närmare anges under avsnitt 22 omfattar även dessa frågor, varför den ovan nämnda informationen skulle kunna vara en del av den utbildning som föreslås.

22 Utbildning

22.1 Iakttagelser från inventeringsarbetet

Det erbjuds idag inom Åklagarmyndigheten, utöver grundutbildningen för åklagare, flera kurser som i rättsligt hänseende har relevans för åklagares hantering av stora och komplicerade ärenden. Det rör sig företrädesvis om utbildningar med inriktning på specifika brottsområden, men i flera fall mer allmänt hållna utbildningar kring frågor som kan uppstå vid hanteringen av ett stort och komplicerat ärende, såsom hemliga tvångsmedel, modern processföring och förundersökningsledning i grova brott.

I kursen Modern processföring behandlas bl.a. slutdelgivning och komplettering av förundersökningen efter åtal och särskilda utmaningar i processen som t.ex. omfattande utredningsmaterial och fokusförskjutning från motparten.

Syftet med kursen Praktisk projektledning är att ge deltagarna kunskap om Åklagarmyndighetens metod och modell för hur man planerar, genomför och följer upp projekt och goda förutsättningar för att själv tillämpa dessa. Deltagarna ska efter kursen känna till både Åklagarmyndighetens övergripande styrning och projektmodell och förstå vilka delar som är tillämpbara i olika delar av projektet samt kunna tillämpa Åklagarmyndighetens metod för att planera, genomföra och följa upp egna projekt.

Syftet med kursen Förundersökning i grova brott, baskursen är att ge deltagarna ökade kunskaper om modern och effektiv förundersökningsledning med särskild tonvikt på grova brott och/eller omfattande förundersökningar. Lärandemålen är bl.a. att kunna tillämpa regelverket kring åklagarinträde och känna till några av de frågeställningar som blir aktuella vid förundersökningsledning vid grova brott samt kunna tillämpa regelverket kring partsinsyn och vilka begränsningar i denna rätt som är möjlig samt förstå partsinsynsrättens betydelse för rättssäkerheten.

Kursen Förundersökning i grova brott, erfarenhetsseminarium syftar till att ge fördjupad kunskap om förundersökning i grova brott inom vissa områden. Kursen är uppdelad i ett antal avsnitt; korruption, stora mål, partsinsyn, hemliga tvångsmedel samt påföljder och straffskärpningsregler. Avsikten är bl.a. att kursdeltagarna ska känna till regelverken och tillämpningen i praktiken samt förstå sammanhangen och syftet med lagstiftningen och på ett korrekt sätt känna igen tecken och tillämpa regelverket exempelvis när det gäller partsinsyn.

Vid Internationella åklagarkammaren Stockholm har flera av åklagarna genomgått en utbildning kring projektledning av team. Målet med utbildningen är att skapa gynnsamma förutsättningar för de arbetsgrupper som

handlägger stora mål vid de internationella åklagarkamrarna att vara effektiva och välmående.

22.2 Förslag till åtgärder

Ett tydligt utbildningsbehov kring bl.a. projektledning finns inom Åklagarmyndigheten.

Vi föreslår att utbildningscentrum ges i uppdrag att utveckla befintlig projektledarutbildning utifrån den projektmodell som föreslagits i denna rapport samt också göra en översyn av om befintlig utbildning kring hanteringen av grova brott kan utvecklas för att tillgodose frågor rörande en god ansvarsfördelning mellan åklagare och polis och bl.a. de behov som framhålls under avsnitt 20.2, 20.3 och 21 inom området hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

Den befintliga utbildning som finns rörande grova brott inkluderar en genomgång av flera frågeställningar som kan uppstå i ett stort och komplicerat ärende. Ett behov synes dock föreligga av att anlägga ett bredare perspektiv kring denna utbildnings innehåll där handfast ledning ges kring frågor av mer praktisk natur såsom gränssnittet mellan vem som gör vad i en förundersökning och metodfrågor vid stora utredningar. Det föreligger ett motsvarande behov på kammarledning och administratörsnivå. Med anledning av vad som framkommit rörande ansvarsfördelningen i en förundersökning mellan åklagare och polis såsom närmare redovisats under avsnitt 17.1.3 bör även frågor kring åklagarens grunduppgifter inkluderas i detta utbildningsuppdrag.

Det finns vidare ett behov av att komplettera de utbildningar som idag finns inom Åklagarmyndigheten vad gäller just frågor kring bedrivandet av ett ärende i projektform. Oavsett om den projektmodell som beskrivits i föregående avsnitt blir en realitet anser vi att ett projektorienterat arbetssätt kan medföra stora fördelar vid hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

Den utbildning som idag tillhandahålls inom myndigheten såvitt gäller projektledning borde utvecklas och ges till fler av myndighetens medarbetare än idag. Det finns också ett utbildningsbehov för både kammarchefer och områdeschefer i dessa frågor.

Det föreslås därför att Utbildningscentrum ges i uppdrag att se över möjligheterna att utveckla befintlig projektledarutbildning samt att göra en översyn av om befintlig utbildning kring grova brott kan utvecklas för att tillgodose bl.a. de behov som framhålls under avsnitt 20.2, 20.3 och 21 inom området hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

Del 4 – Det fortsatta arbetet

Under denna del redovisas en konsekvensanalys och bedömning av resursåtgång vid ett genomförande av den projektmodell som presenterats i föregående avsnitt samt våra förslag avseende det fortsatta arbetet kring hanteringen av stora och komplicerade ärenden.

23 Konsekvensanalys och resursåtgång

En hantering av stora och komplicerade ärenden enligt projektmodellen medför en förändring av administratörsrollen, en strukturerad uppföljning och en tydligare styrning. Detta kan initialt medföra vissa ökade kostnader genom merarbete för framför allt kammarledning och områdeschef samt en viss omfördelning av resurser mellan olika enheter inom Åklagarmyndigheten. Vidare kan en del utbildningsinsatser komma att aktualiseras.

Själva tanken med projektmodellen är dock att den ska medföra ett bättre utnyttjande av befintliga resurser och vara kostnadsneutral. Den modell som föreslås ger både kammarledning och områdeschef en bättre överblick och en möjlighet att styra kammarens och områdets resurser på bästa möjliga sätt samtidigt som åklagare och administratörer får en mer överblickbar och tillfredsställande arbetssituation.

Vid ett genomförande av den rixsenhet som har presenterats under tidigare avsnitt skulle detta medföra en överföring av resurser inom Åklagarmyndigheten.

Vad gäller de föreslagna uppdragen till personalavdelningen (se avsnitt 18), it-avdelningen (se avsnitt 21) och utbildningscentrum (se avsnitt 22) anses dessa kunna hanteras inom befintliga ramar och torde inte heller de vara kostnadsdrivande.

24 Förslag kring det fortsatta arbetet

Det är vår uppfattning att man vid beslut om att gå vidare med den föreslagna projektmodellen bör tillsätta en genomförandegrupp som ges i uppdrag att på detaljnivå utforma denna modell. Genomförandegruppen bör belysa bl.a. frågor kring utbildning av de medverkande aktörerna i projektmodellen, mallar rörande projektplanen och utvärderingen, formerna för samordningen av resurssättningsdelen av projektplanen med polisen, de olika aktörernas roller i projektmodellen, frågor rörande prövning och insyn av projektplanen samt dokumentationen från utvärderingen. Det är viktigt att genomförandegruppen har en nära dialog med polisen om de aktuella frågorna.

Såvitt gäller de förslag som hänför sig till metodfrågorna, de rättsliga frågorna, frågorna kring it-stöd och utbildning är det vår bedömning att flera av dessa frågor oavsett beslut kring genomförandet av projektmodellen bör bli föremål för ett fortsatt arbete. Följande åtgärdsförslag lämnas därför:

- Tillsättande av ett projekt som har i syfte att utforma en vägledning kring gränserna för åklagarens förundersökningsplikt samt dokumentationen av de beslut som avgränsar eller begränsar en förundersökning.
- Tillsättande av ett myndighetsgemensamt projekt mellan Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket där man identifierar de olika moment som ingår i en förundersökning och vem som ska anses ansvariga för att de olika arbetsuppgifterna utförs.
- Ge ett uppdrag till personalavdelningen att överväga dels behovet av vägledning till chefer i vad mån åklagare kan beviljas kompensationsledighet inom ramen för förtroendearbetstiden, dels om det finns behov av information eller dylikt till chefer om hur de på olika sätt kan stödja medarbetare i en ansträngd eller annars svår situation.
- Ge ett uppdrag till utbildningscentrum att i befintlig utbildning inkludera frågor kring projektledning, uppdelning av mål och deldom, ansvarsfördelningen mellan åklagare och polis, åklagarens roll vid förberedelsen av brottmålsförhandlingen rörande alltifrån gärningsbeskrivningens omfattning, författande av bevisuppgift samt föreläggande av svaromål.
- Ge ett uppdrag till it-avdelningen att inventera de särskilda krav som ställs på Cåbra vid handläggningen av stora och komplicerade ärenden, att vid behov anpassa Cåbra efter dessa önskemål samt att i en informationsinsats riktad till berörda åklagare informera om hur man ska behandla de aktuella ärendetyperna på ett ändamålsenligt sätt.

Bilaga 1

Förteckning över de seminarier och möten som har hållits inom programmet för hanteringen av stora och komplicerade ärenden

Seminarium den 24 april 2015 med företrädare för personalenheten, Säkerhetsenheten och Utbildningscentrum, chefen för Nationella åklagaravdelningen samt ledningen för Internationella åklagarkammaren Stockholm.

Seminarium den 4 maj 2015 med företrädare för rättsavdelningen, tillsynsavdelningen, företrädare för projektet kring översyn av RÅR 2008:2, företrädare för projektet kring assistansbedrägerier och företrädare för projekten dubbling av åklagare i större mål och breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall.

Seminarium den 19 maj 2015 med företrädare för it-avdelningen och överåklagaren för samordning och analys.

Seminarium den 4 juni 2015 med företrädare för projektet brott mot barn.

Seminarium den 8 september 2015 med företrädare för Ekobrottsmyndigheten.

Deltagande vid Ekobrottsmyndighetens Kunskapsdagar den 21–22 september 2015.

Seminarium den 19 november 2015 med operativa åklagare från Internationella åklagarkammaren Stockholm, Åklagarkammaren i Halmstad, Åklagarkammaren i Borås, Internationella åklagarkammaren Malmö och Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål.

Möte den 1 december 2015 med företrädare för Saco-S.

Möte den 4 december 2015 med företrädare för Internationella åklagarkammaren Stockholm.

Hörning den 9 mars 2016 om utkast till rapport med bland andra vissa områdeschefer, överåklagaren för samordning och analys och företrädare för Ekobrottsmyndigheten, rättsavdelningen, tillsynsavdelningen, personalavdelningen, it-avdelningen, Internationella åklagarkammaren Stockholm samt personer involverade i olika projekt som omfattas av programmet.