



Kommittédirektiv

Ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagföring av brott

Beslut vid regeringssammanträde den 30 januari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagföring av brott. Den försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål som pågår sedan januari 2018 har visat positiva resultat. Arbetet med att utveckla rättsväsendets förmåga att snabbt utreda och lagföra brott bör fortsätta. Det är viktigt för människors trygghet och deras förtroende för rättsväsendet att brott möts av en snabb reaktion från samhället.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå de åtgärder som behövs för att permanenta möjligheten att handlägga brottmål i ett snabbförfarande,
- ta ställning till om den särskilda möjligheten att handlägga brottmål med lagöverträdare under 18 år i ett snabbförfarande bör permanentas,
- analysera hur förenklad delgivning kan utvecklas för att effektivisera delgivningsförfarandet,
- analysera hur systemet med strafföreläggande kan utvecklas för att även i fortsättningen utgöra ett snabbt och effektivt alternativ till prövning i domstol, och
- analysera och ta ställning till om reglerna om uppdelad handläggning av åtal och deldom är ändamålsenliga för ett snabbförfarande.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2021.

Arbetet med en snabbare lagföring bör fortsätta

Det är angeläget att begångna brott kan lagföras snabbt och effektivt, utan att rättssäkerhet och kvalitet får stå tillbaka. En kort och sammanhållen lagföringsprocess är bättre för enskilda som berörs av processen och mer resurseffektiv för rättsväsendet. Om brottsutredningen och prövningen tar lång tid kan det leda till att det blir svårare att lagföra brottet. En sen eller utebliven reaktion från samhällets sida kan påverka människors trygghet och deras förtroende för rättsväsendet.

För att utveckla rättsväsendets förmåga att snabbt utreda och lagföra brott har regeringen beslutat om en försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål. Den ska genomföras med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet. Genom förändrade arbetsmetoder, nya verktyg och ökad samverkan skapas en mer sammanhållen process genom rättskedjan. Försöksverksamheten genomförs av Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården och Domstolsverket tillsammans med ett antal tingsrätter. Försöksverksamheten inleddes i norra Stockholm i januari 2018. Sedan februari 2019 pågår i samma område en särskild försöksverksamhet för lagöverträdare under 18 år.

En delutvärdering av försöksverksamheten som Brottsförebyggande rådet (Brå) genomfört visar att den lett till ökad lagföring och kortare handläggningstider och att arbetet präglats av delaktighet, engagemang och god samverkan mellan myndigheterna. Brå kommer i april 2020 att redovisa en slututvärdering av försöksverksamheten, inklusive den särskilda försöksverksamheten för lagöverträdare under 18 år.

Det är angeläget att arbetet med en snabbare lagföring fortsätter och att försöksverksamheten inte leder till enbart tillfälliga effekter och förbättringar. Mot bakgrund av de positiva resultat som framkommit har försöksverksamheten förlängts till 2022 och arbete pågår med att bygga ut den geografiskt. Utbyggnaden till hela polisregion Stockholm har inletts i januari 2020 och planeringen för en fortsatt utbyggnad pågår. För att skapa underlag för ett kommande permanentande av snabbförfarandet bör det utredas vilka åtgärder detta förutsätter. Det bör även utredas om åtgärderna som möjliggör det särskilda snabbförfarandet för lagöverträdare under 18 år bör permanentas. Det finns även anledning att se över några andra åtgärder som kan skapa förutsättningar för en snabbare lagföring.

Uppdraget om ett permanent snabbförfarande i brottmål

Ett permanent snabbförfarande

Försöksverksamhetens snabbförfarande är avsett för brott där polisen gör ett ingripande och där brottet kan utredas relativt enkelt, antingen direkt på brottsplatsen eller annars inom förhållandevis kort tid. Det är brottsutredningens karaktär i det enskilda fallet som avgör om det är lämpligt att tillämpa den metod som snabbförfarandet innebär.

I försöksverksamheten är de ingripande polisernas arbete grundläggande. Polismyndigheten har organiserat det brottsutredande arbetet så att en jourhavande förundersökningsledare kan ge poliserna vägledning och praktiskt stöd direkt på brottsplatsen och bidra till en kvalitetssäkring av utredningen. Samtidigt används polisernas personliga möte med den misstänkte till att skapa förutsättningar för en snabb och förutsebar fortsättning på processen genom rättskedjan.

Om den misstänkte erkänner brottet kan de ingripande poliserna föreslå att den misstänkte utfärdar en fullmakt för godkännande av strafföreläggande. Poliserna kan också initiera förfarandet för tingsrättens kommande delgivning av stämning och andra handlingar i brottmålet. I försöksverksamheten testas det nya delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning, där poliserna informerar den misstänkte om från och med vilken tidpunkt och vid vilken tingsrätt handlingar senare kommer att hållas tillgängliga. Nya samverkansformer gör det möjligt för poliserna att också informera den misstänkte om när en eventuell huvudförhandling kan komma att hållas i tingsrätten.

Delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning regleras i den tidsbegränsade lagen (2018:160) om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål. Försöksverksamheten regleras även i den tidsbegränsade förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott. I övrigt bygger försöksverksamheten på uppdrag till myndigheterna, som omfattar bl.a. organisation, arbetssätt, rutiner och samverkan.

Snabbförfarandet syftar inte till att skapa ett särskilt system eller en särordning för exempelvis vissa brottstyper. Snabbförfarandet är en metod för myndigheterna i rättskedjan att i sin ordinarie verksamhet arbeta sammanhållet för en särskilt snabb handläggning i de fall det finns förutsättningar för det. Det är alltså möjligheten att handlägga lämpliga mål i ett

snabbförfarande som bör permanentas. Den möjligheten är beroende av exempelvis att polisen vidtar tidiga utredningsåtgärder och att tingsrätterna kan delge stämning och pröva målet kort tid efter att åtal har väckts. Den är också beroende av nya rutiner och en ökad samverkan mellan aktörerna i rättskedjan, både på en övergripande nivå och i det dagliga arbetet.

Det behöver utredas vilka åtgärder som bör vidtas för att permanenta möjligheten att handlägga brottmål i ett snabbförfarande. Det rör sig om sådana åtgärder som i försöksverksamheten omfattats av uppdrag till myndigheterna och om en permanent författningsreglering. Hänsyn bör tas till dels erfarenheterna från försöksverksamheten, dels det utvecklingsbehov som Brå lyft fram i sin delutvärdering och innehållet i den kommande slututvärderingen. Det måste säkerställas att även ett permanent snabbförfarande uppfyller gällande rättssäkerhetskrav. I och med att försöksverksamheten ska pågå längst till utgången av 2022 behöver åtgärderna för ett permanentande kunna genomföras senast under det året.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att permanenta möjligheten att handlägga brottmål i ett snabbförfarande, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Det särskilda snabbförfarandet för lagöverträdare under 18 år

Försöksverksamhetens arbetsmetod där ingripande poliser gör tidiga utredningsåtgärder med stöd av en förundersökningsledare kan tillämpas oavsett vilken ålder den misstänkte har. Om den misstänkte är under 18 år gäller enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare dock vissa särskilda regler i brottmålsprocessen. De innebär bl.a. vissa tidsfrister och att den unges vårdnadshavare och kommunens socialtjänst ska medverka. Det har medfört behov inom försöksverksamheten av en modell för ett särskilt snabbförfarande för lagöverträdare under 18 år.

Försöksverksamheten för lagöverträdare under 18 år bygger inte på en tidsbegränsad författningsreglering utan enbart på uppdrag till myndigheterna. Försöksverksamheten genomförs tillsammans med ett antal kommuner som samtyckt till det. Modellen fokuserar på det inledande

skedet av utredningen och en ökad samverkan mellan polisen och socialtjänsten. En ökad samverkan syftar till att ge en snabb start på ärendena hos båda aktörerna. Det ska möjliggöra bl.a. en tidig delgivning av misstanke och ett tidigt första förhör med den unge. I försöksverksamheten har den ökade samverkan åstadkommit genom samverkansöverenskommelser mellan Polismyndigheten och kommunerna.

Försöksverksamheten för lagöverträdare under 18 år har pågått mindre än ett år och det finns ännu inte några utvärderingsresultat. Utifrån Brås kommande utvärdering och erfarenheterna i övrigt av försöksverksamheten, och med beaktande av ett barnrättsperspektiv, bör det göras en bedömning av om den särskilda modellen som möjliggör ett snabbförfarande för lagöverträdare under 18 år, dvs. den ökade samverkan mellan polisen och socialtjänsten, bör permanentas. Det behöver också utredas vilka åtgärder som behöver vidtas för ett permanentande. Det bör analyseras om ett permanentande innebär ett behov av författningsreglering i någon form.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om den särskilda möjligheten att handlägga brottmål med lagöverträdare under 18 år i ett snabbförfarande bör permanentas,
- oavsett vilket ställningstagande som görs, analysera vilka åtgärder som behövs för ett permanentande och lämna förslag på dessa, och
- vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget om andra åtgärder för en snabbare lagföring

Fortsatt utveckling av förenklad delgivning

Genom delgivning skapas garantier för att en misstänkt eller tilltalad kunnat ta del av misstanken som riktas mot honom eller henne. Samtidigt som delgivningsreglerna utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti får de inte vara utformade på ett sätt som gör att de hindrar eller försenar brottmålsprocessen. Ändamålsenliga delgivningsregler är därför viktiga för en snabb lagföring. Det nya delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning har tillkommit i syfte att skapa en förutsebar, rättssäker och effektiv delgivning anpassad för ett snabbförfarande.

Om tillgänglighetsdelgivning inte kan användas är förenklad delgivning ett viktigt alternativ. Den grundläggande regleringen av förenklad delgivning

finns i delgivningslagen (2010:1932). Förenklad delgivning sker genom att handlingen som ska delges skickas till delgivningsmottagaren och att det närmast följande arbetsdag skickas ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Delgivning har som utgångspunkt skett när två veckor har förflutit från det att handlingen skickades. För att förenklad delgivning ska få användas för att delge stämning i brottmål krävs att den tilltalade har delgetts information vid ett personligt sammanträffande med en åklagare, polis eller annan särskilt föreskriven tjänsteman om att delgivningssättet kan komma att användas (33 kap. 6 § rättegångsbalken). Det får inte heller ha gått mer än tio veckor från det att informationen lämnades till dess handlingarna skickas.

Förenklad delgivning har fördelen att det inte krävs någon aktiv åtgärd från mottagaren men nackdelen att delgivningen tar två veckor i anspråk. Om flera delgivningar behöver ske i en process kan den sammanlagda tidsåtgången bli relativt omfattande. Förenklad delgivning har kontinuerligt utvecklats sedan delgivningssättet infördes 1991. Det finns skäl att se över hur förenklad delgivning kan fortsätta utvecklas för att effektivisera delgivningen. I en sådan översyn ska det beaktas att delgivningssättet inte är tillämpligt enbart i brottmål.

En kortare delgivningsfrist än två veckor är ett tänkbart sätt att möjliggöra en snabbare handläggning. I sitt remissyttrande över promemorian En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål (Ds 2017:36) ansåg JO att fristen skulle kunna förkortas till en vecka (R 92-2017). Delgivningsfristen hade också aktualiserats i samband med tillkomsten av den nu gällande delgivningslagen. Det ansågs dock att en markant förkortning av fristen borde anstå till dess elektronisk kommunikation används i större utsträckning mellan myndigheter och parter (prop. 2009/10:237 s. 139–140).

Frågan om delgivningsfristens längd hänger därmed samman med hur handlingen och kontrollmeddelandet skickas. Förenklad delgivning är till sin utformning teknikneutral. Trots det används vanlig post i stor utsträckning. En tänkbar orsak kan vara att delgivningsmottagaren sällan har anvisat en e-postadress, trots att det t.ex. under en förundersökning i brottmål hade varit möjligt att göra det. En annan tänkbar orsak kan vara att delgivningssättet inte är tillräckligt anpassat till moderna kommunikationssätt. Åtgärder

som syftar till att öka användningen av elektronisk kommunikation ska kunna genomföras inom ramen för gällande dataskyddsreglering.

Utredaren ska därför

- analysera hur förenklad delgivning kan utvecklas för att effektivisera delgivningen, och
- vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Strafföreläggande som alternativ till en prövning i domstol

I stället för att väcka åtal för ett brott kan åklagaren, i vissa fall, utfärda ett strafföreläggande till den misstänkte (se 48 kap. rättegångsbalken). Genom strafföreläggande kan brott lagföras utan prövning i domstol. Strafföreläggande är avsett som ett snabbt och effektivt sätt att bestämma straff när den misstänkte erkänner gärningen, brottet är mindre allvarligt och det inte råder någon tvekan om vilket straffet ska bli.

Ett strafföreläggande innebär att den misstänkte skriftligen föreläggs ett bötesstraff, en villkorlig dom eller en villkorlig dom som förenas med böter. Ett strafföreläggande kan också avse målsägandens enskilda anspråk, särskild rättsverkan av brott och kostnad för provtagning och analys av blod, urin och saliv. Om den misstänkte godkänner föreläggandet innebär det att han eller hon erkänner gärningen och godtar det straff, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som tagits upp i föreläggandet. Godkännandet kan ske genom att den misstänkte, eller i vissa fall ett ombud, skriver under föreläggandet eller betalar hela det belopp som föreläggandet avser. Ett godkänt föreläggande gäller som en dom som fått laga kraft.

Åklagaren tar ställning till om ett strafföreläggande ska utfärdas när förundersökningen är slutförd. Den misstänktes intresse att medverka kan då ha avtagit jämfört med när brottsutredningen inleddes. Den misstänkte får normalt 30 dagar på sig att godkänna föreläggandet. Om han eller hon inte hörs av skickas en påminnelse. Under denna tid är åklagaren förhindrad att väcka åtal. Strafföreläggande kan därför ibland innebära en relativt långsam lagföring. Det kan leda till att strafföreläggande inte används i den utsträckning som är önskvärt.

I vilken utsträckning strafföreläggande används påverkas sannolikt även av att föreläggandet måste omfatta alla brott av den misstänkte som åklagaren

känner till och att det inte får utfärdas eller godkännas efter att åtal har väckts. Även den ökade möjligheten att avgöra mål i domstol utan huvudförhandling som infördes 2008 genom reformen En modernare rättegång (EMR) kan ha betydelse för användningen av strafföreläggande. Brå har bedömt att den kan ha medfört att fler åklagare väljer att väcka åtal för bötesbrott i stället för att utfärda strafföreläggande (se Brås Kortanalys 4/2016 Användningen av bötesstraff).

Även med möjligheten till en snabb prövning i domstol måste utgångspunkten vara att strafföreläggande ska användas när det föreligger förutsättningar för det. Det finns därför skäl att se över hur systemet med strafföreläggande kan utvecklas för att även i fortsättningen utgöra ett snabbt och effektivt alternativ till en prövning i domstol. Det är samtidigt viktigt att beakta intresset av rättssäkerhetsgarantier för den misstänkte.

I försöksverksamheten har den befintliga möjligheten att den misstänkte utfärdar en fullmakt för godkännande av strafföreläggande (48 kap. 10 § rättegångsbalken) använts för att behålla strafföreläggande som ett alternativ till prövning i domstol. En fullmakt ska innehålla bl.a. uppgifter om det brott som godkännandet får avse och om den högsta bötespåföljd som den misstänkte är villig att godta. I försöksverksamheten kan den misstänkte i ett tidigt skede ta ställning till om han eller hon vill godkänna ett eventuellt strafföreläggande genom att utfärda en fullmakt. Efter att åklagaren tagit ställning till om ett strafföreläggande ska utfärdas kan det godkännas med stöd av fullmakten utan någon ytterligare medverkan av den misstänkte. Förfarandet med fullmakt innebär därmed ett slags förhandsgodkännande från den misstänkte. En ordning med förhandsgodkännande kan dock sannolikt utformas på ett mer ändamålsenligt sätt som undviker konstruktionen med ett ombud för den misstänkte och som reglerar t.ex. möjligheten att återta ett sådant godkännande.

Utredaren ska därför

- analysera hur systemet med strafföreläggande kan utvecklas för att även i fortsättningen utgöra ett snabbt och effektivt alternativ till en prövning i domstol, och
- vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Analysen ska ta utgångspunkt i en permanent möjlighet att handlägga brottmål i ett snabbförfarande.

Uppdelad handläggning och deldom vid flera åtal mot samma person

En gemensam handläggning av flera åtal mot en person är i många fall både effektivt och till fördel för den tilltalade. Det kan dock ibland medföra en risk för att det blir svårt att slutföra handläggningen och för att reaktionen på brotten dröjer, exempelvis om personen begår nya brott. I ett snabbförfarande bör handläggningen av sådana åtal som kan avgöras inte i onödan hindras av att det finns åtal som inte kan avgöras samtidigt.

Huvudregeln är att flera åtal mot en tilltalad ska handläggas i en rättegång och avgöras i en gemensam dom. Åtal som har väckts mot någon för flera brott får dock handläggas var för sig om det är till fördel för målets handläggning och det inte finns särskilda skäl mot det (45 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken). Samma förutsättningar gäller för att meddela dom i fråga om något av åtalen trots att handläggningen av de övriga åtalen inte avslutats, s.k. deldom (30 kap. 4 § rättegångsbalken).

Möjligheterna till uppdelad handläggning av åtal och deldom utökades 2014 i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering av stora brottmål. I förarbetena framhölls att bestämmelserna ger uttryck för den intresseavvägning som ska göras mellan å ena sidan intresset av en effektiv handläggning och å andra sidan den tilltalades intresse av att dömas till en gemensam påföljd för brottsligheten (prop. 2013/14:170 s. 16). Om en person döms till ansvar för fler än ett brott ska rätten som huvudregel bestämma en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § och 30 kap. 3 § brottsbalken).

Ett särskilt skäl mot en uppdelad handläggning eller deldom är om den tilltalade skulle drabbas av en påtaglig nackdel i påföljdshänseende (prop. 2013/14:170 s. 49 och 51). I de flesta fall kan dock rätten genom att tillämpa bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom se till att den tilltalade inte påverkas negativt av att åtalen avgörs vid skilda tillfällen (samma prop. s. 16). Regleringen i 34 kap. brottsbalken reformerades 2016 i syfte att förenkla och förtydliga de regler som gäller för hur domstolen ska bestämma påföljd för ytterligare brott som begåtts innan en tidigare påföljd helt har verkställts eller annars upphört (prop. 2015/16:151).

I vilken utsträckning flera åtal mot en person handläggs och avgörs gemensamt kan ha betydelse inte bara för hur omfattande ett brottmål blir i

domstol utan också för möjligheterna till en snabb handläggning av enklare brott. Det finns skäl att undersöka hur domstolarna tillämpar möjligheterna till uppdelad handläggning och deldom efter att de utökades 2014. Reglerna om gemensam och uppdelad handläggning uppfattas ibland som ett hinder mot en snabb prövning i domstol.

Utredaren ska därför

- analysera om reglerna om uppdelad handläggning av åtal och deldom är ändamålsenliga för ett snabbförfarande, och
- vid behov, lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets ekonomiska och andra konsekvenser enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Särskild vikt ska läggas vid de praktiska, organisatoriska, ekonomiska och personella konsekvenserna av ett permanent snabbförfarande i brottmål för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Sveriges Domstolar och kommunerna. Redovisningen bör omfatta exempelvis behov av nya rutiner och arbetssätt och anpassningar av verksamhetsstöd samt vilka effekter ett snabbförfarande kan få för andra mål och ärenden. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska även redovisa förslagets konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs hämta in synpunkter från myndigheter och organisationer som kan vara berörda. Utredaren ska ge berörda centrala arbetstagarorganisationer information om arbetet och tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, t.ex. utredningen om förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott (Ju 2019:15). Detsamma gäller arbetet i den pågående försöksverksamheten.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har ett

direkt samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag som gäller den straffrättsliga regleringen i brottsbalken.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2021.

(Justitiedepartementet)