

Snabbare lagföring

Ds 2018:9



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24786-0

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 17 januari 2017 om ett uppdrag till dåvarande lagmannen, numera f.d. lagmannen, Stefan Strömberg att utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott (Ju 2017:A). Ett delbetänkande redovisades i augusti 2017 (Ds 2017:36).

Härmed överlämnas departementspromemorian *Snabbare lagföring* (Ds 2018:9). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2018

Stefan Strömberg

/Cecilia Hager
Michael Mackiewicz

Innehåll

Förord.....	1
Förkortningar.....	9
Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om ändring av rättegångsbalken;.....	21
1.2 Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (2018:000) om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål;	26
1.3 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948);	27
1.4 Förslag till förordning om dels fortsatt giltighet av förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott, dels ändring i samma förordning;	29
2 Uppdraget	31
2.1 Hur utredningsarbetet bedrivits	31
2.2 Vad innefattar uppdraget?	32
2.3 En delredovisning med förslag om ett försöksprojekt	33
2.4 Förslagen i den här utredningen	33
3 Jourdomstolar	35
3.1 Inledning.....	35

3.2	Tidigare utredningar.....	35
3.2.1	Lag om tvångsuppfostran åt unga förbrytare (SOU 1922:46).....	36
3.2.2	Processlagsberedningens förslag till införande av nya rättegångsbalken m.m. (SOU 1944:10)	36
3.2.3	Förundersökning – Trafikmålskommittén (SOU 1967:59).....	37
3.2.4	Rättegångsutredningens översyn av rättegångsbalken (SOU 1982:26).....	38
3.2.5	Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61).....	40
3.2.6	Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35).....	41
3.2.7	Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45)	43
3.3	Internationell utblick	44
3.3.1	Inledning.....	44
3.3.2	Norge (pågående projekt med snabbspår i brottmål).....	45
3.3.3	Danmark (modern delgivning och unga lagöverträdare)	53
3.3.4	England och Wales (snabb prövning i domstol m.m.).....	56
3.3.5	Andra länder.....	60
3.3.6	Överväganden kring andra länders rättssystem	67
3.4	En ordning med jourdomstolar utanför den ordinarie verksamheten	68
3.4.1	Inledning.....	68
3.4.2	Fördelar med en jourdomstolslösning.....	69
3.4.3	Nackdelar med en jourdomstolslösning.....	71
3.4.4	Brottsutredningen – en förutsättning för lagföring.....	72
3.4.5	Processrättsliga principer och grundläggande rättigheter	73
3.4.6	Fördröjande moment i lagföringsprocessen.....	78
3.4.7	Utgångspunkter för tingsrätternas tillgänglighet.....	80
3.4.8	En ordning med dygnet runt-öppna jourdomstolar – en förutsättning för omedelbar lagföring	81

3.5	Jourdomstolar med utökade öppettider – ökad tillgänglighet.....	90
3.6	Slutsatser om jourdomstolar i brottmål	97
4	Snabbförfarande i brottmål för vuxna lagöverträdare.....	99
4.1	Inledning.....	99
4.2	Sättet att uppnå en snabbare lagföring.....	101
4.3	Det pågående försöksprojektet med ett snabbförfarande i brottmål.....	103
4.3.1	Inledning	103
4.3.2	Delredovisning om ett försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål (Ds 2017:36)	104
4.3.3	Komponenter i snabbförfarandet (steg 1–2)	107
4.3.4	Genomförande av försöksprojektet	110
4.4	En utvidgning av försöksverksamheten för vuxna lagöverträdare	111
4.4.1	Försöksprojektet utvidgas till polisområde Stockholm Nord under år 2019 (steg 3)	111
4.4.2	Utbyggnad av försöksverksamheten efter år 2019 (steg 4–5)	112
4.4.3	Förlängd giltighetstid för lagen om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål och förordningen om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott	118
5	Snabbare lagföring för unga lagöverträdare.....	121
5.1	Inledning.....	121
5.2	Gällande rätt	121
5.2.1	Unga lagöverträdare i straffprocesssystemet	121
5.2.2	Skyndsamhetskrav i ungdomsärenden	123
5.2.3	Förundersökningen	124
5.2.4	Rätt till offentlig försvarare	132
5.2.5	Ett snabbt avgörande.....	135
5.2.6	Socialnämndens roll.....	135

5.2.7	Frihetsberövande och behandling av frihetsberövade unga.....	136
5.2.8	Straffprocess och kriminalvård för unga.....	139
5.2.9	Slutsatser.....	140
5.3	Ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare	140
5.3.1	Behovet av en snabbare lagföring.....	140
5.3.2	Snabbare lagföring uppnås med rätt metoder.....	141
5.3.3	Lagföring utan medverkan av domstol är vanligt förekommande	142
5.3.4	Handläggningstiderna i dag.....	144
5.3.5	Tidsfristerna fungerar inte som det är tänkt	147
5.3.6	Behov av tidig samverkan mellan polis och socialtjänst	149
5.3.7	Behov av omedelbara utredningsåtgärder och aktiv ledning av förundersökningen.....	151
5.3.8	Modell för ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare.....	153
5.3.9	Snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare som en del av den pågående försöksverksamheten	163

6 Häktning och snabbare lagföring för frihetsberövade vid mindre allvarlig brottslighet 169

6.1	Behov av åtgärder för att uppnå en snabbare lagföring för personer som återkommande återfaller i enklare brott.....	169
6.2	Häktning på grund av risk för återfall vid mindre allvarlig brottslighet.....	171
6.2.1	Behovet av en ny häktningsbestämmelse	171
6.2.2	Gällande rätt	173
6.2.3	Tidigare regleringar	176
6.2.4	Närmare om den föreslagna bestämmelsens utformning.....	177
6.2.5	Risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet.....	177
6.2.6	Det kan inte antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter.....	178

6.2.7	Krav på proportionalitet.....	178
6.3	Förstärkt och tydligare skyndsamhetskrav vid frihetsberövande för mindre allvarlig brottslighet.....	179
6.3.1	Begränsning av tiden för väckande av åtal och förlängning av åtalsfristen.....	181
6.3.2	Strängare skyndsamhetskrav för att hålla huvudförhandling	182
6.4	Modell för snabbare lagföring för frihetsberövade vid mindre allvarlig brottslighet	183
6.5	Kombinerad häktnings- och huvudförhandling.....	185
7	Slutunderrättelse vid enklare förundersökningar	189
7.1	Förenklade bestämmelser om slutunderrättelse vid enklare förundersökningar	189
7.1.1	Behovet av enklare bestämmelser om slutunderrättelse	189
7.1.2	Närmare om den föreslagna bestämmelsen	200
7.2	Underrättelse av slutförd förundersökning ska i högre utsträckning kunna ske utan krav på delgivning.....	207
7.2.1	Bakgrund	208
7.2.2	Tröskeln för när slutunderrättelse måste delges bör höjas	211
7.2.3	Slutunderrättelse ska också kunna ske elektroniskt	213
7.3	Förhållandet mellan förslagen.....	214
8	Reformbehov	217
8.1	Inledning.....	217
8.2	Delgivning	218
8.2.1	Utveckling av förenklad delgivning.....	218
8.2.2	Utveckling av tillgänglighetsdelgivning	221
8.2.3	Nya digitala delgivningssätt	223
8.3	Straffföreläggande, hanteringen av erkända brott av mindre allvarligt slag och bötespåföljder	225

8.4	Snabbare lagföring för brottsaktiva personer	231
8.5	Polisens möjlighet att genomföra en snabb och effektiv brottsutredning.....	234
8.6	Den misstänktes rätt till offentlig försvarare och möjlighet att få en rättvis rättegång.....	237
8.6.1	Inledning.....	237
8.6.2	Prövning av den misstänktes rätt till offentlig försvarare	237
8.6.3	Val av försvarare	240
9	Konsekvenser och ikraftträdande	243
9.1	Inledning	243
9.2	Snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare	243
9.3	Ett fortsatt snabbförfarande i brottmål för vuxna lagöverträdare.....	247
9.4	Ändrade häktningsbestämmelser.....	249
9.5	Slutunderrättelse vid enklare förundersökning	263
9.6	Övriga konsekvenser.....	269
9.7	Ikraftträdande av förslagen	270
10	Författningskommentar	273
	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken;	273
	Bilaga 1 – Uppdraget.....	281
	Bilaga 2 – Sammanfattning av delbetänkandet.....	289
	Bilaga 3 – Referensgrupperna.....	297

Förkortningar

Brå	Brottsförebyggande rådet
Brå-Lean	Ett tidigare försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott (Brottsförebyggandet rådets rapport 2015:9)
Ds	Promemoria i departementsserien
EKMR	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FuK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmannens ämbetsberättelse
Kap.	Kapitel
LPO	Lokalpolisområde
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt juridiskt arkiv

NOA	Nationella operativa avdelningen (Polismyndigheten)
NFC	Nationellt forensiskt centrum (Polismyndigheten)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PO	Polisområde
Prop.	Proposition från regeringen
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RIF	Rättsväsendets informationsförsörjning
RF	Regeringsformen (1974:152)
RMV	Rättsmedicinalverket
SOU	Statens offentliga utredningar
ÅFS	Åklagarmyndighetens författningssamling

Sammanfattning

Uppdraget

Uppdraget är att utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott. I arbetet ska särskilt fokus ligga på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott. I uppdraget ingår bl.a. att

- överväga om åtgärder hos eller mellan polis, åklagare och domstol kan leda till en snabbare lagföring inom ramen för det befintliga brottmålsförfarandet,
- överväga förändringar i de regelverk som styr polisens, åklagarnas och domstolarnas verksamheter, exempelvis genom införandet av särskilda snabbförfaranden för brottsutredning och prövning i domstol, och
- föreslå hur en ordning med jourdomstolar kan utformas och överväga om en sådan bör inrättas.

En utgångspunkt för arbetet ska vara att det är fråga om brott som i det enskilda fallet kan utredas relativt enkelt, exempelvis där någon grips på bar gärning och utredningen kan slutföras direkt på brottsplatsen eller annars inom förhållandevis kort tid. Uppdraget är emellertid inte begränsat till vissa brottstyper. Inriktningen bör vara att brottet ska kunna prövas i tingsrätt så snart som möjligt efter polisens ingripande, från samma dag som ingripandet upp till ungefär två veckor från det.

I uppdraget har också ingått att identifiera åtgärder för en snabbare lagföring som kan genomföras omedelbart. Dessa åtgärder och förslag till genomförande har presenterats i en delredovisning, *En snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36), i augusti 2017.

Jourdomstolar

Hur snabb en lagföringsprocess kan vara är beroende av hur snabbt brottsutredningen kan slutföras, vilket i sin tur ofta är beroende av brottets allvar och karaktär, och av att åklagare och domstolar har möjlighet och kapacitet att medverka till en snabb lagföring. Samtidigt ska lagföringsprocessen utformas med beaktande av bibehållen rättssäkerhet.

Utredningen har kommit fram till att en ordning med dygnet runt-öppna jourdomstolar visserligen skulle skapa praktiska förutsättningar för en omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring men att antalet mål som skulle kunna avgöras omedelbart är begränsat. Det finns flera skäl till att målunderlaget skulle bli begränsat. Även för enkla brott behöver åtgärder såsom förhör och analyser vidtas för att brottsutredningen ska kunna slutföras, vilket tar viss tid i anspråk. Den misstänkte har vidare grundläggande rättigheter till skäligt rådrum och att förbereda sitt försvar. En omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring skulle bl.a. av dessa skäl vara möjlig endast i enkla mål som kan slutföras direkt på brottsplatsen och där den misstänkte avstått från rätten till skäligt rådrum och att förbereda sitt försvar. Med beaktande av de stora kostnader och praktiska svårigheter som en lösning med dygnet runt-öppna jourdomstolar skulle innebära och den begränsade nytta en sådan verksamhet skulle uppnå, bör en sådan lösning inte väljas.

En ordning med kvälls- och helgöppna jourdomstolar innebär inte att en omedelbar lagföring blir möjlig annat än i enstaka fall. Däremot skapas med en sådan lösning utrymme för att hålla fler brottmålsförhandlingar, vilket ökar domstolarnas kapacitet och tillgänglighet. Effekten blir dock begränsad samtidigt som lösningen är kostsam.

Syftet med jourdomstolar, dvs. att uppnå en snabbare lagföring, kan uppnås på andra mer verksamhets- och kostnadseffektiva sätt, t.ex. genom de snabbförfaranden som föreslås i denna promemoria.

Internationell jämförelse

I uppdraget ingår att analysera och redovisa i vad mån eventuella lösningar som möjliggör en särskilt snabb lagföring i andra länder kan tjäna som förebild för svenska förhållanden. Ett tiotal länder har

studerats. Däribland har rättssystemet i Norge, Danmark och England och Wales undersökts närmare.

Det förekommer stora variationer mellan de undersökta länderna, när det gäller såväl regelverk som resursanvändning, i försök att uppnå en snabbare lagföring. Rena jourdomstolslösningar används inte i någon egentlig utsträckning. Däremot förekommer det olika typer av snabbförfaranden i de aktuella länderna. En för länderna gemensam förutsättning för att åstadkomma en snabbare lagföring är att brottsutredningen slutförs omedelbart eller i nära anslutning till brottet. Faktorer som i hög grad möjliggör en snabb lagföring är att den misstänkte erkänner brottet och går med på en omedelbar prövning eller att denne frihetsberövas i avvaktan på lagföring.

Förslaget om en försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål för vuxna lagöverträdare

I augusti 2017 delredovisades promemorian *En snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36). Däri föreslogs att ett snabbförfarande skulle införas på försök i norra Stockholm. Försöksverksamheten inleddes i januari 2018 och ska pågå i två år. Snabbförfarandet, som löpande utökas genom två steg (steg 1 och 2), möjliggör lagföring på kort tid – inom två till sex veckor från polisens ingripande – av vanliga mängdbrott och bygger på förändrade arbetsmetoder, tidigare insatser från polis, åklagare och domstol, ökad samverkan i rättskedjan och ett anpassat regelverk på området.

Genom ett utvecklat arbetssätt med fokus på direkta utredningsåtgärder uppnås snabbare brottsutredningar. Den ingripande polispersonalen kommer beträffande de enklare mängdbrotten i högre utsträckning utreda och slutföra utredningen direkt på brottsplatsen eller en kort tid därefter. Genom löpande tillgång till polisiära förundersökningsledare, som får en rådgivande och stödjande roll för den ingripande polispersonalen, kan beslut under förundersökningen fattas omedelbart. På så sätt ökar förutsättningarna att avsluta polisutredningen så snabbt som möjligt. Förutom att en snabbare lagföring kan polisens resurser också sparas och i stället utnyttjas till att utreda mer allvarlig brottslighet. Det förändrade

arbetssättet ökar också polispersonalens möjlighet till feedback och återkoppling i vardagen vilket bl.a. syftar till att öka motivationen med polisarbetet och höja kvalitet av brottsutredningarna.

Snabbare delgivning av stämning, kallelse och andra handlingar ska åstadkommas med ett nytt delgivningssätt, tillgänglighetsdelgivning. Tillgänglighetsdelgivning innebär att den misstänkte redan på brottsplatsen underrättas om när stämning och andra handlingar i målet kommer att finnas tillgängliga för denne att ta del av. Delgivningssättet skapar också möjligheter att redan vid polisingripandet planera och preliminärboka en tidpunkt för huvudförhandling i domstol.

Snabbförfarande i brottmål för vuxna lagöverträdare

Det föreslås att försöksprojektet utvidgas geografiskt i januari 2019 (steg 3). Från att ha varit igång i tre lokalpolisområden omfattas från denna tidpunkt hela norra Stockholm. Förutom domsagorna för Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt inkluderas även domsagan för Norrtälje tingsrätt.

Det föreslås också att försöksprojektet för vuxna lagöverträdare efter utgången av 2019 förlängs i ytterligare två år (2020–2021); detta för att möjliggöra en utveckling där en inriktning och eventuellt arbetsmål kan vara att hela eller delar av projektets idéer och metoder ska göras bestående i hela landet.

Ställningstagandet till utformningen av den fortsatta försöksverksamheten föreslås ske i samband med att utvärderingen delredovisas av Brottsförebyggande rådet den 1 april 2019. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket föreslås dessförinnan få i uppdrag att ta fram en plan för en fortsatt utveckling och eventuell utbredning av försöksprojektet.

Snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare

Lagföringsprocessen för unga innehåller särskilda skyndsamhetskrav och tidsfrister för brottsutredningen och domstolsprövningen. Därutöver präglas processen av särregleringar som ger den unge skydd och en behandling som är anpassad till den unges situation. För att uppnå en snabbare lagföring behöver Polismyndigheten,

Åklagarmyndigheten och socialtjänsten i högre utsträckning än vad som sker i dag samverka i brottsutredningens början och använda sig av vissa metoder som möjliggör en snabb brottsutredning där berörda aktörer deltar från början.

Handläggningstiderna är relativt långa även i enkla ärenden. De frister som gäller för utredning av ungdomsbrottslighet börjar löpa först när den unge delges misstanke om brott. Det är mot denna bakgrund viktigt att utredningsåtgärder som krävs för att kunna delge misstanke, exempelvis förhör med den unge, sker så tidigt som möjligt. Det är också viktigt att socialtjänsten involveras tidigt i processen, bl.a. för att skapa utrymme att snabbt färdigställa ett yttrande om den unges personliga förhållanden vilket är nödvändigt för att den unge ska få rätt påföljd för brottet. Det är också angeläget att socialtjänsten kommer in tidigt efter ett brott för att kunna sätta in skydds- och stödåtgärder för den unge.

Det föreslås att en försöksverksamhet med ett snabbförfarande för unga lagöverträdare införs i syfte att åstadkomma en snabbare lagföring för personer under 18 år. Snabbförfarandet bygger på

- en ökad samverkan mellan polisen och socialtjänsten (socialnämnden) i inledningsskedet av brottsutredningen,
- en metod för polisen att genomföra omedelbara utredningsåtgärder i samband med ett ingripande och under aktiv ledning av en förundersökningsledare, och
- ett tidigt första förhör efter ingripandet.

Snabbförfarandet för unga lagöverträdare bör avgränsas till brottslighet som utreds inom ramen för en polisledd förundersökning och som inletts genom ett ingripande från polisen.

Det första förhöret med den unge bör hållas inom en vecka från brottet. Vid förhöret ska, i den mån det är aktuellt, offentlig försvarare, vårdnadshavare och socialtjänsten närvara. Misstanke om brott ska, om det är möjligt, delges senast vid detta tillfälle. Målet är att den unge ska lagföras inom tio veckor från brottet.

Försöksverksamheten ska genomföras inom ramen för den pågående försöksverksamheten i norra Stockholm och påbörjas i januari 2019 och pågå under två år. En successiv upptrappning geografiskt ska ske i inledningsskedet av försöksverksamheten.

Försöksverksamheten ska genomföras genom att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten får i uppdrag att träffa samverkansavtal/samverkansöverenskommelser med respektive socialnämnd eller stadsdelsnämnd (socialtjänsten) i respektive kommun eller stadsdel. Försöksverksamheten ska följas och utvärderas av Brottsförebyggande rådet.

Häktning och snabbare lagföring för frihetsberövade vid mindre allvarlig brottslighet

Lagföringstiden för mindre allvarliga och lättutredda brott som olovlig körning, rattfylleri, ringa narkotikabrott och ringa stöld är relativt lång och uppgår i dag normalt till 22–23 veckor från brottet till en dom i tingsrätten.

Det är ur ett samhällsperspektiv angeläget att vidta åtgärder för att förhindra att de mest brottsaktiva personerna frekvent begår nya brott. Samtidigt saknas möjlighet att använda tvångsmedel som exempelvis häktning för de mindre allvarliga brotten, även i de fall då återfall i sådan brottslighet leder till fängelsestraff. En stor andel av de som döms till fängelse för olovlig körning, grovt brott, har tidigare döms till fängelse. En andel om 97 procent har dömts till fängelse fem gånger eller fler de senaste tio åren. Det saknas ofta förutsättningar att med tvång hindra denna grupp av brottsaktiva personer från att begå nya brott.

Det föreslås att en ny häktningsbestämmelse ska införas som möjliggör häktning oavsett brottets straffskala, om det finns risk för att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet och påföljden inte endast kan antas leda till böter. Det innebär att en person som återfaller i mindre allvarlig brottslighet kan häktas i avvaktan på lagföring. Lagföringen kan då ske snabbt, i regel inom några dagar upp till någon vecka från brottet.

Häktningsbestämmelsen träffar främst de som återfaller i olovlig körning, grovt brott. I extrema återfallssituationer förväntas också enstaka fall av ringa stöld, rattfylleri och ringa narkotikabrott kunna leda till häktning.

Det föreslås också ett förstärkt och tydligare skyndsamhetskrav när den misstänkte häktas för mindre allvarlig brottslighet. Förslaget omfattar både de nuvarande bestämmelserna om häktning i 24 kap.

2 § RB och den föreslagna häktningsbestämmelsen. Tiden för åtals väckande ska i dessa fall inte få bestämmas till längre tid än en vecka. När åtal väcks ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom en vecka, i stället för inom två veckor som generellt gäller för häktade. Bestämmelserna syftar till att undvika att orimligt långa häktningstider uppkommer i enskilda fall och bidrar också till att förkorta lagföringstiden för de aktuella målen.

Förenklade bestämmelser om slutunderrättelse vid enklare förundersökningar

Det föreslås att åtal i vissa fall ska få beslutas utan att den misstänkte och försvararen dessförinnan fått möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet eller fått möjlighet att begära komplettering av förundersökningen (slutunderrättelse). Detta ska vara möjligt i fall där förundersökningen leds av Polismyndigheten och det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader.

Med den nya bestämmelsen skapas förutsättningar att snabbare kunna avsluta förundersökningen och väcka åtal i de fall förundersökningen är av enklare slag. Vikten av en slutunderrättelse är begränsad när det gäller mindre komplicerade förundersökningar. Det finns också andra konstruktioner, både under förundersökningen och efter att åklagaren har väckt åtal, som i tillräcklig grad tillgodoser den misstänktes behov av insyn och möjlighet att påverka utredningen. Förslaget har därför endast en marginell påverkan på den misstänktes rättssäkerhet. De brott som omfattas av bestämmelsen är bl.a. ringa stöld, olovlig körning, rattfylleri, ringa narkotikabrott och brott mot lagen beträffande knivar och andra farliga föremål.

Det föreslås också att slutunderrättelse ska kunna underlåtas om strängare straff är föreskrivet för brottet än fängelse sex månader om den misstänkte avstått från sin rätt till slutunderrättelse eller har avvikit eller håller sig undan. I övriga fall bör kravet på slutunderrättelse kvarstå.

Vidare föreslås att kravet på delgivning av slutunderrättelse inte ska gälla i de fall där det för brottet är föreskrivet fängelse i upp till tre år. I övriga fall bör kravet på delgivning av underrättelsen kvarstå.

En underrättelse som inte ska delges ska kunna ske elektroniskt om den misstänkte är ansluten till Skatteverkets myndighetsgemensamma infrastruktur för tjänst för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda (tjänsten *Mina meddelanden*). En underrättelse ska också kunna ske på elektronisk väg på annat sätt om den misstänkte tillfrågats om det i förväg.

Reformbehov

Under utredningens gång har ett antal frågor med koppling till uppdraget identifieras där det kan finnas behov av ytterligare reformer. Dessa frågor är av sådan komplexitet eller omfattning att det inte varit möjligt att behandla dem inom ramen för detta uppdrag.

Det finns ett behov av att ta ett större grepp om delgivningsfrågorna inom brottmålsprocessen. Svårigheter att delge misstänkta, tilltalade och andra aktörer utgör fortfarande en resursdrivande och tidsfördröjande faktor i lagföringen. I vissa fall kan en lagföring helt utebli eller i varje fall försenas betydligt på grund av svårigheter med delgivning. Frågor som bör övervägas är bl.a. hur man kan utöka användandet av delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning och förenklad delgivning och hur man kan utveckla mer moderna sätt att delge personer, t.ex. på elektronisk väg.

Det nuvarande systemet med strafföreläggande bör ses över i syfte att uppnå ett mer effektivt och ändamålsenligt system. I ett sådant arbete behöver frågor om hur erkända brott ska handläggas i domstol hanteras. Utformningen av det nuvarande påföljdssystemet med dagsböter och penningböter behöver också bli föremål en översyn; detta för att skapa ett rättvisare och mer lätthanterligt system.

Regleringen av straffmätning vid flerfaldig brottslighet påverkar förutsättningar till en snabbare lagföring för brottsaktiva personer.

Polismyndighetens förmåga att utreda brott är av central betydelse för en effektiv och snabb lagföring. Det behövs ett fortsatt reformarbete rörande den rättsliga regleringen av förundersökningen och brottsutredande åtgärder.

Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att en person som misstänks för brott och har rätt till offentlig försvarare snabbt får tillgång till en sådan också under kvällen, nätter och helger. För att mindre allvarlig brottslighet ska kunna utredas snabbt är det särskilt angeläget att frågan om offentlig försvarare inte onödigt försenar brottsutredningen. Mot denna bakgrund bör det övervägas om det går att finna mer effektiva sätt att snabbt tillhandahålla en försvarare och förhindra en fördröjning av brottsutredningen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring av rättegångsbalken;

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 24 kap. 2 och 18 §§ och 45 kap. 14 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 18 c §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

18 c §

*Trots det som sägs i 18 a § får
åtal beslutas om
förundersökningen leds av
Polismyndigheten med stöd av 3 §
första stycket och det för brottet
inte är föreskrivet strängare straff
än fängelse sex månader.*

*Är strängare straff än fängelse
sex månader föreskrivet för brottet
får åtal beslutas enligt vad som
sägs i första stycket om*

*1. den misstänkte har förklarat
att han eller hon avstår från sin
rätt enligt 18 a § första stycket,
eller*

*2. den misstänkte har avvikit
eller håller sig undan på ett sätt
som medför att han eller hon inte*

kan underrättas enligt 18 a § första stycket.

Om den tilltalade före åtalet inte har underrättats enligt 18 a § första stycket ska han eller hon senast i samband med delgivning av stämning underrättas om sin rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen enligt 18 a § andra stycket.

24 kap.

2 §¹

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om *han* är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, *eller*

2. om *han* saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om *den misstänkte* är okänd och vägrar uppge namn och hemvist eller om hans *eller hennes* uppgift om detta kan antas vara osann,

2. om *den misstänkte* saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han *eller hon* genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff, *eller*

3. om *det finns en risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet och det inte kan antas att han eller hon endast kommer att dömas till böter.*

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den

¹ Senaste lydelse 1987:1211.

misstänkte eller för något annat motstående intresse.

18 §²

Då rätten beslutar om häktning *skall*, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal *skall* väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare *skall* om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Väcks inte åtal inom två veckor, *skall* rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Då rätten beslutar om häktning *ska*, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal *ska* väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. *Om den misstänkte häktas med stöd av 2 § får tiden inte bestämmas till längre tid än en vecka.*

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare *ska* om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Väcks inte åtal inom två veckor *eller, om den misstänkte är häktad med stöd av 2 §, inom en vecka, ska* rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum *eller, om den misstänkte är häktad med stöd av 2 §, med högst en veckas mellanrum*, hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid

² Senast lydelse 1987:1211.

skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Tid för åtals väckande behöver inte bestämmas då rätten beslutar om häktning enligt 3 § eller om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten.

45 kap.

14 §³

Rätten ska bestämma tid för huvudförhandling så snart som möjligt. För behandling av en rättegångsfråga eller en del av saken som får avgöras särskilt får huvudförhandling sättas ut, trots att målet i övrigt inte är förberett för huvudförhandling.

Om den tilltalade är anhållen eller häktad, ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes om inte ett sammanträde enligt 13 § har hållits. Om ett sådant sammanträde har hållits ska huvudförhandlingen i stället påbörjas senast inom tre veckor från den dag då åtalet väcktes.

Om den tilltalade är anhållen eller häktad, ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes om inte ett sammanträde enligt 13 § har hållits. Om ett sådant sammanträde har hållits ska huvudförhandlingen i stället påbörjas senast inom tre veckor från den dag då åtalet väcktes.

Om den tilltalade är anhållen eller häktad med stöd av 24 kap. 2 § ska huvudförhandling i stället påbörjas snarast och senast inom en vecka från den dag då åtalet väcktes.

Huvudförhandlingen får påbörjas senare än vad som anges i andra stycket, om ett längre uppskov är nödvändigt för att en särskild utredning om den tilltalades personliga förhållanden ska hinna färdigställas eller på grund av en åtgärd som avses i 11 eller 12 §, målets omfattning eller någon annan omständighet. Har den tilltalade häktats efter åtalet, ska tiden räknas från dagen för hans eller hennes häktande.

³ Senaste lydelse 2014:320.

Om den tilltalade är ålagd reseförbud, ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom en månad från den dag då åtalet väcktes, om inte ett längre uppskov är nödvändigt för att en särskild utredning om den tilltalades personliga förhållanden ska hinna färdigställas eller på grund av en åtgärd som avses i 11 eller 12 §, målets omfattning eller någon annan omständighet. Har reseförbudet meddelats efter åtalet, ska tiden räknas från dagen för delgivning av beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.2 Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (2018:000) om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål;

Härigenom föreskrivs att lagen (2018:000) om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål, som gäller till utgången av 2019, ska fortsätta att gälla till utgången av 2021.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948);

Härigenom föreskrivs att 12 b § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 b §⁴

Om en underrättelse har lämnats muntligen till den misstänkte och hans eller hennes försvarare enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken, ska det framgå att mottagaren har fått del av underrättelsen antingen genom att den som har lämnat underrättelsen gör en tjänsteanteckning eller på något annat sätt.

En underrättelse som lämnas skriftligen får sändas med posten, om det inte av särskilda skäl kan antas att adressaten inte skulle få underrättelsen på detta sätt. En underrättelse till den misstänkte ska dock delges denne om det är föreskrivet fängelse i mer än *sex månader* för brottet. Sådan delgivning får inte ske enligt 38 och 47-51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

En underrättelse som lämnas skriftligen får sändas med posten, om det inte av särskilda skäl kan antas att adressaten inte skulle få underrättelsen på detta sätt. En underrättelse till den misstänkte ska dock delges denne om det är föreskrivet fängelse i mer än *tre år* för brottet. Sådan delgivning får inte ske enligt 38 och 47-51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Om den misstänkte är ansluten till infrastrukturen för att få ta del av försändelser från myndigheter på elektronisk väg enligt 5 § andra stycket förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte får en underrättelse sändas på det sättet i stället för med posten. En underrättelse får också sändas på

⁴ Senaste lydelse 2017:208.

*annan elektronisk väg i stället för
med posten om den misstänkte
tillfrågats om det i förväg.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till förordning om dels fortsatt giltighet av förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott, dels ändring i samma förordning;

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott, som gäller till utgången av 2019,

dels att förordningen ska fortsätta att gälla till utgången av 2021,

dels att 4 § ska upphöra att gälla vid utgången av 2018,

dels att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid handläggning av brott där åtal ska väckas vid Attunda tingsrätt eller Solna tingsrätt enligt 19 kap. rättegångsbalken får avvikelser från vad som annars gäller för handläggningen göras enligt denna förordning när det gäller samråd enligt 3 §, *underrättelser enligt 4 § första och andra styckena* och fullmakt enligt 5 § första och andra styckena.

Föreslagen lydelse

2 §

Vid handläggning av brott där åtal ska väckas vid Attunda tingsrätt, *Norrtälje tingsrätt* eller Solna tingsrätt enligt 19 kap. rättegångsbalken får avvikelser från vad som annars gäller för handläggningen göras enligt denna förordning när det gäller samråd enligt 3 § och fullmakt enligt 5 § första och andra styckena.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 2 §.

2 Uppdraget

2.1 Hur utredningsarbetet bedrivits

Arbetet i utredningen inleddes den 1 februari 2017. Rådmannen Cecilia Hager och tingsfiskalen Michael Mackiewicz har arbetat som sekreterare i utredningen.

Av utredningens uppdragsbeskrivning framgår att synpunkter ska inhämtas från berörda myndigheter och organisationer. Jag har därför i samråd med de aktuella organisationerna och myndigheternas verksledningar bildat en referensgrupp. I referensgruppen ingår företrädare från bl.a. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar, Domstolsverket, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet och Advokatsamfundet. En förteckning av representanterna från referensgruppen finns i bilaga 3.

Det har hållits fem sammanträden med referensgruppen, varav det första var ett tvådagarsmöte i internatform. Löpande kontakter har även förekommit underhand med deltagarna i referensgruppen. Referensgruppens arbete har varit mycket värdefullt och har skapat ett bredare underlag för mina bedömningar.

Jag har i övrigt haft kontakter och samråd med företrädare för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, ett antal tingsrätter, andra myndigheter, organisationer och andra som berörs av vårt arbete.

Utöver referensgruppens arbete har mindre idégrupper med poliser och åklagare bildats för att reflektera över den nuvarande lagföringsprocessen för unga lagöverträdare och idéer till reformer. Jag har också träffat företrädare för socialtjänsterna och har besökt olika enheter inom socialförvaltningen i Stockholm stad, både centralt och lokalt.

Därutöver har vi bildat en särskild referensgrupp med fokus på unga lagöverträdare bestående av åklagare, poliser och företrädare

för socialtjänsterna. Referensgruppen har tagits i anspråk framför allt för att få ett bredare underlag för mina bedömningar. Vi har också inhämtat uppgifter om och synpunkter på tillämpningen av gällande rätt och den praktiska hanteringen av ungdomsärenden.

Ett studiebesök har genomförts vid Oslo tingsrätt och det norska beredskaps- och justitiedepartementet för att närmare studera det särskilda försöksprojektet med snabbspår i brottmål som bedrivs där.

I det löpande arbetet har jag och sekretariatet haft kontakter med involverade myndigheter och domstolar när det gäller utformningen av försöksprojektet för vuxna lagöverträdare. Vi har träffat företrädare för Polismyndigheten på olika nivåer. Vi har haft kontakt med enskilda poliser som jobbar i yttre tjänst och gruppchefer, förundersökningsledare och utredare. Vi har också haft kontakt med chefer och representanter för lokalpolisområdena, polisområdet och polisregionen, liksom med nationella företrädare för Polismyndigheten, framförallt inom NOA. De övriga aktörer som vi har haft löpande kontakter med är Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggandet rådet, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket och de berörda domstolarna.

Försöksprojektet för vuxna lagöverträdare inleddes i januari 2018 (se avsnitt 4.3). Vid utformningen av modellen för försöket har vi haft relativt omfattande kontakter med de involverade myndigheterna och domstolarna. Inför och under projektet har vi också deltagit i ett tjugotal samverkansmöten med de involverande aktörerna. Vi har i samverkan med Polismyndigheten också genomfört vissa informations- och fortbildningsinsatser för polispersonal inom Polismyndigheten.

2.2 Vad innefattar uppdraget?

Jag har fått i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott. Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1. I arbetet ska särskilt fokus ligga på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott.

I uppdraget ingår bl.a. att

- överväga om åtgärder hos eller mellan polis, åklagare och domstol kan leda till en snabbare lagföring inom ramen för det befintliga brottmålsförfarandet,
- överväga förändringar i de regelverk som styr polisens, åklagarnas och domstolarnas verksamheter, exempelvis genom införandet av särskilda snabbförfaranden för brottsutredning och prövning i domstol, och
- föreslå hur en ordning med jourdomstolar kan utformas och överväga om en sådan bör inrättas.

En utgångspunkt för arbetet ska vara att det är fråga om brott som i det enskilda fallet kan utredas relativt enkelt, exempelvis där någon grips på bar gärning och utredningen kan slutföras direkt på brottsplatsen eller annars inom förhållandevis kort tid. Uppdraget är emellertid inte begränsat till vissa brottstyper. Inriktningen för utredarens arbete bör vara att brottet ska kunna prövas i tingsrätt så snart som möjligt efter polisens ingripande, från samma dag som ingripandet upp till ungefär två veckor från det.

2.3 En delredovisning med förslag om ett försöksprojekt

I uppdraget ingår även att identifiera åtgärder för en snabbare lagföring som kan genomföras omedelbart. I en delredovisning *Snabbare lagföring – Ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36) lämnades ett förslag på utformningen av ett försöksprojekt och hur detta ska genomföras. Försöksverksamheten inleddes i januari 2018. En sammanfattning av förslaget finns i bilaga 2. I avsnitt 4.3.3 och 4.4 finns en längre redogörelse för komponenterna av försöksverksamheten och ett förslag på ett fortsatt utvecklingsarbete.

2.4 Förslagen i den här utredningen

Förslagen i denna promemoria består av flera olika delar. I avsnitt 3 om jourdomstolar lämnas en redogörelse och en analys av en

ordning med jourdomstolar. Avsnittet innehåller också en internationell jämförelse av ett tiotal länder när det gäller olika typer av åtgärder för att uppnå en snabb lagföring.

I avsnitt 4 föreslås en fortsatt utvidgning av den pågående försöksverksamheten med snabbare lagföring för vuxna lagöverträdare. I avsnitt 5 presenteras en modell och ett förslag på en särskild försöksverksamhet för snabbare lagföring för unga lagöverträdare, vilket innebär att försöksprojektet från och med 2019 har ett system för snabbare lagföring av enklare brott, oavsett ålder på den misstänkte.

I avsnitt 6 och 7 föreslås ytterligare åtgärder för att uppnå en snabbare lagföring.

I avsnitt 8 behandlas slutligen vissa andra frågor där det kan finnas ett fortsatt reformbehov. Möjligheterna att snabbt kunna lagföra en person har nämligen ett nära samband med flera olika frågor på skilda områden inom bl.a. straff- och processrätten.

3 Jourdomstolar

3.1 Inledning

Det finns ingen klar definition på begreppet *jourdomstol*. Ofta menas med begreppet ett system där domstolen tjänstgör utanför ordinarie arbetstid eller i förenklade former. I uppdragsbeskrivningen till denna utredning definieras inte begreppet jourdomstol. I stället anges som exempel på vad en jourdomstol kan vara antingen att domstolarna är tillgängliga i större utsträckning för att pröva vissa brottmål, exempelvis under kvälls- eller helgtid, eller att en viss utpekad domstol, även under ordinarie arbetstid, har beredskap för att snabbt pröva brottmål inom ett geografiskt område som också innefattar andra närliggande domstolars domkretsar. Det är dock ingen tvekan om att det är ett önskemål om en förkortning av tiden mellan brott och dom som bildar utgångspunkten för uppdraget vad gäller frågan om jourdomstolar, liksom i uppdraget i stort.

3.2 Tidigare utredningar

Straffprocessen har varit föremål för många reformer och översyner genom åren. Frågan om att inrätta ett system med jourdomstolar för snabb lagföring och särskilda ungdomsdomstolar har behandlats och övervägts vid ett flertal tillfällen, dock utan att det i något fall har lett till lagstiftning. I detta kapitel behandlas några av de viktigare sammanhang då frågan om jourdomstolar har övervägts.

3.2.1 Lag om tvångsuppfostran åt unga förbrytare (SOU 1922:46)

Utredningen, som behandlade en rad olika frågor kring unga brottslingar, tog även upp frågan om särskilda ungdomsdomstolar skulle införas. Utredningen konstaterade att ungdomsdomstolar fanns i en rad länder och övervägde bl.a. om barnavårdsnämndernas verksamhet borde koncentreras och läggas samman med den dömande verksamheten. Utredningen avvisade emellertid tanken på att införa särskilda ungdomsdomstolar. Sådana kunde enligt utredningen inte införas utan väsentliga svårigheter och synnerligen stora kostnader varför utredningen ansåg att de ekonomiska uppföringarna inte skulle stå i rimlig proportion till fördelarna av ett sådant system. I stället föreslogs särskilda processrättsliga bestämmelser vid handläggning av brottmål för personer under 21 år.

3.2.2 Processlagsberedningens förslag till införande av nya rättegångsbalken m.m. (SOU 1944:10)

I samband med Processlagsberedningens arbete med den nya rättegångsbalken togs frågan upp om specialdomstolar borde skapas eller om fler mål skulle avgöras med särskild sammansättning i de allmänna domstolarna. I det sammanhanget behandlades frågan om ungdomsdomstolar skulle inrättas, vilka skulle ha en särskild sammansättning av domare och lekmän. Till stöd för en särskild sammansättning av domstolen angavs att det fanns ett värde att domstolen besitter särskild sakkunskap såvitt avser valet av reaktionsformer mot den tilltalade, att antalet domstolsledamöter inte borde vara större än att en nära kontakt med den tilltalade lätt kunde komma till stånd samt att förfarandet såvitt möjligt befriades från prägel av sensation.

Processlagsberedningen kom dock fram till att en alltför långtgående specialisering i domstolens sammansättning skulle utgöra hinder för gemensam handläggning av åtal mot unga och mot vuxna, även då sådan handläggning skulle vara påkallad av processuella skäl. En uppdelning av handläggningen i olika rättegångar och inför skilda domstolar skulle enligt utredningen medföra stora praktiska olägenheter. Beredningens slutsats var att

övervägande skäl talade mot mera vittgående ändringar av domstolarnas organisation.

3.2.3 Förundersökning – Trafikmålskommittén (SOU 1967:59)

Begreppet jourdomstol lanserades av Trafikmålskommittén. I utredningen lämnades förslag för att korta tiden mellan brott och dom för vissa enklare brott och förseelser. De flesta av de brott och förseelser som avsågs beivras utan medverkan av domstol genom strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot.

Med begreppet jourdomstol avsåg Trafikmålskommittén en ordinarie allmän underrätt som inom några veckor efter brottet höll huvudförhandling på ordinarie rättegångsställe, på viss bestämd tid eller vissa bestämda dagar per vecka och normalt på vanlig kontorstid. Själva domstolsförfarandet skulle inte förändras i någon egentlig mening. Däremot skulle förfarandet hos polis och åklagare förändras väsentligt. Förundersökningen skulle i jourdomstolsfallen ersättas av ett enkelt muntligt förfarande inför en polisman och denne skulle sedan kalla den misstänkte och eventuella målsägande och vittnen till en förhandling inför domstolen. Det föreslogs ingen bestämd frist inom vilken huvudförhandlingen skulle hållas men som huvudregel skulle förhandlingen äga rum inom en vecka efter brottet. Först vid förhandlingen skulle åtal väckas av åklagare. Domstolens handläggning av målen skulle enligt förslaget följa i stort sett samma regler som för vanliga brottmål.

Det föreslogs också en möjlighet att hålla huvudförhandling i omedelbart samband med brottet i de fall det var uppenbart att det inte krävdes ytterligare rådrum för någon part. Det skulle även vara möjligt för jourdomstolen, liksom domstolen i den ordinära brottmålsprocessen, att hålla sessioner på annan plats än det ordinarie rättegångsstället.

Förslaget fick kritik, framförallt utifrån rättssäkerhetssynpunkt, och ledde inte till lagstiftning. Bland annat riktade kritiken sig mot att det skulle ligga på "icke-jurister" att ta initiativ till rättegången.

Tanken på inrättande av jourdomstolar höll sig levande. Bland annat fördes en debatt i Svensk Juristtidning (SvJT 1973 s. 517 och 633) om jourdomstolar, där utgångspunkten var ett förslag som liknade Trafikmålskommitténs. I promemorian *Åtgärder för att*

bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen (Ds Ju 1973:5) framhöll Brottskommissionen att man borde utreda frågan om inrättande av jourdomstolar. En särskild arbetsgrupp inom Brottsförebyggande rådet uttalade sig om behovet av sådana domstolar i rapporten *Nytt straffsystem* (1977:7). Även i riksdagen framfördes genom motioner krav på inrättande av jourdomstolar (se t.ex. motionerna 1975/76:1998 och 1976/77:332).

3.2.4 Rättegångsutredningens översyn av rättegångsbalken (SOU 1982:26)

Efter ett tillkännagivande från riksdagen fick en utredning i uppdrag att pröva frågan om inrättandet av jourdomstolar. Utredningen tolkade begreppet jourdomstol som en domstol som dömde över ett brott omedelbart eller åtminstone i nära anslutning till brottet (Rättegångsutredningens betänkande – Översyn av rättegångsbalken 1, processen i tingsrätt del B). I utredningen lyftes bl.a. fram att huvudförhandlingen skulle behöva ske utan föregående förundersökning och preciserat åtal, med svårigheter för den misstänkte att försvara sig, liksom att det skulle bli svårt att hinna få fram utredning om den misstänktes person och målsägandens skadeståndsanspråk.

Utredningen gick igenom olika tänkbara lösningar för en snabbare och effektivare lagföringsprocess, bl.a. presenterades åtgärder för att åstadkomma en snabbare brottsutredning och förenklade regler om personutredning. Möjligheterna till ”plea bargaining”, kvälls- och nattöppna domstolar, utökad möjlighet till fortsatt huvudförhandling, ett system med villkorade domstolskallelser i strafförelägganden och preliminära/summariska domstolsavgöranden behandlades också. Utredningen anförde bl.a. följande.

Jourdomstolsinstitutionen torde av många uppfattas som en anordning som leder till att dom kan fällas om inte omedelbart så i nära anslutning till brottet. Uppfattad på detta sätt skulle emellertid en ordning med jourdomstolar innebära allvarliga avsteg från grundläggande principer i vår nuvarande brottmålsrättskipning, i varje fall om jourdomstolarna förutsätts få ett målunderlag som inte är endast helt obetydligt.

En jourdomstolsreform förutsätter förenklingar i fråga om reglerna för förundersökning och åtals väckande. Den förutsätter också att ökade resurser

satsas på polis- och åklagarsidan. Under alla omständigheter rör det sig enligt vår uppfattning om ett mycket begränsat antal mål som skulle kunna avgöras av jourdomstolar. Rättens tid skulle antagligen inte kunna utnyttjas rationellt ens om man begränsade reformen till att gälla storstadsdistrikten i samband med helger. Ett system med jourdomstolar skulle vidare kräva stora kostnader bl.a. för domares och advokaters jourtjänstgöring. Det måste dessutom leda till att andra mål eftersätts, om man inte tillför ytterligare resurser.

Med det hittills sagda har vi inte velat utesluta att man genom ändringar i reglerna om förundersökning för vissa fall kan förkorta tiden mellan brott och dom. En översyn av dessa regler faller emellertid utanför vårt uppdrag. Enligt vår mening är det främst kriminalpolitiska bedömningar som ligger bakom tankarna på jourdomstolar. Vi anser oss inte kunna bedöma i vad mån kriminalpolitiska eller andra skäl skall väga så tungt i fråga om de berörda målen att jourdomstolar bör genomföras trots de stora kostnader och andra nackdelar det skulle föra med sig.

Vid remissbehandlingen ställde remissinstanserna sig med något undantag bakom utredningens slutsats att ett jourdomstolssystem inte borde införas. I propositionen som följde på Rättegångsutredningens betänkande (prop. 1986/87:89 s. 102 f.) konstaterades bl.a. att det med hänsyn till rättssäkerhetskraven antagligen skulle bli nödvändigt att begränsa jourdomstolarnas målunderlag till lättutredda, framför allt erkända, och lindrigare brott. Även det faktum att påföljdssystemet ställer stora krav på utredningen om den tilltalades personliga förhållanden satte ganska snäva gränser för vilka mål som skulle kunna handläggas av jourdomstolar. De målkategorier som skulle kunna bli aktuella i ett jourdomstolsförfarande överensstämde därför ganska väl med dem som det redan fanns enkla och snabba former för beivrande, t.ex. strafföreläggandeinstitutet.

Departementschefen framhöll att även om ett regelrätt jourdomstolssystem kanske inte var motiverat utifrån processekonomiska och andra skäl så skulle man i vissa fall kunna uppnå avsevärda kriminalpolitiska fördelar med en ordning där gärningsmannen ställs inför domstol avsevärt snabbare, särskilt när det gäller ungdomar som grips på bar gärning. Det underströks att det fanns behov av att närmare undersöka metoder för att åstadkomma en snabbare reaktion från samhällets sida men det lades inte fram några förslag med anknytning till jourdomstolstanken.

3.2.5 Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61)

Även Åklagarutredningen övervägde frågan om jourdomstolar och definierade begreppet som domstolar som skulle kunna döma i mycket nära anslutning till brottet (del A s. 365 ff.). Utredningen anförde bl.a. följande.

Under senare år har vikten av en snabb reaktion på brott kommit alltmer i förgrunden. Sambandet mellan brott och straff har understrukits. En tanke som allt mer har kommit att debatteras är att införa någon form av jourdomstolar, alltså domstolar som skulle kunna döma för brott i mycket nära anslutning till händelsen. Möjligheten att få ett system med jourdomstolar att fungera i praktiken är i hög grad beroende på utformningen av förundersökningsförfarandet. Det som gör att handläggningen av brottmål drar ut på tiden är i allmänhet inte att målen blir liggande i domstol, utan att det förberedande utredningsförfarandet tar viss tid. Vi har redan i dag ett fungerande jourdomstolssystem för prövning av fråga om häktning. Det torde i och för sig inte vara förenat med några större svårigheter att utveckla detta system så att dessa domstolar får formell rätt att pröva målet i hela dess vidd, när förutsättningar i övrigt för detta föreligger. Vad som i praktiken skulle erfordras är egentligen inte mer än att antingen nämndemän tjänstgör också på helgerna eller att domförhetsreglerna ändras så att det möjliggörs att döma med ensamdomare i större utsträckning än i dag. Möjligen skulle utrymmet för kortare straffprocessuella frihetsberövanden också behöva utvidgas något. Om något förundersökningsförfarande således inte skulle bedömas vara erforderligt skulle det inte vara förenat med några större svårigheter att åstadkomma en formell ordning där förhandlingen i domstol skulle kunna följa mycket snart på brottet, även om vissa praktiska svårigheter, exempelvis vad avser att få tag på målsägande och vittnen med kort varsel och att utreda den misstänktes personliga förhållanden, kan föreligga. I de fall den misstänkte var häktad skulle målet, särskilt om någon muntlig bevisning inte var erforderlig, i sin helhet ofta kunna avgöras redan vid häktningsförhandlingen.

Svårigheten ligger i stället, som vi ser det, i att det brister i förutsättningarna för att i någon större utsträckning slopa kravet på förundersökning. Jourdomstolstanken, som vi har uppfattat den, bygger på att man närmast direkt från brottsplatsen skall kunna inställa en misstänkt vid domstol. Även om det skulle kunna fungera i vissa mål synes det i flertalet fall vara svårt att förena ett sådant system med de krav på rättssäkerhet som vi ställer på förfarandet.

Ett jourdomstolssystem bedömdes alltså vara svårt att förena med kraven på rättssäkerhet. Ett avskaffat krav på förundersökning ansågs inte vara förenligt med den tilltalades berättigade intresse att få veta vilken gärning som åklagaren la honom eller henne till last

och vilken bevisning som åklagaren åberopade. Den misstänkte måste enligt utredningen ges rimliga möjligheter att förbereda sitt försvar.

3.2.6 Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35)

Krav på jourdomstolar för unga framfördes i slutet på 1980-talet och början på 1990-talet vid ett antal tillfällen, exempelvis i olika riksdagsmotioner.

Justitiekottet uttalade i början av 1990-talet bl.a. att det fanns mycket som talade för en ordning med särskilda jourdomstolar för unga. Utskottet ville dock inte föregripa Ungdomsbrottskommitténs arbete och avstyrkte bifall till ett flertal motioner (se t.ex. bet. 1989/90:JuU29, 1990/91:JuU19, 1991/92:JuU24 och 1992/93:JuU24).

I Ungdomsbrottskommitténs betänkande (SOU 1993:35) behandlades många frågor om samhällets reaktion mot ungdomsbrottslighet. En av dem rörde frågan om jourdomstolar, vilken utreddes i syfte att åstadkomma snabba och resoluta ingripanden mot unga lagöverträdare men också med syftet att den unge inte skulle behöva vänta på att bli lagförd och att han eller hon skulle få veta vilka konsekvenserna blir av ett brott.

Med jourdomstolar avsåg Ungdomsbrottskommittén domstolar som är i tjänst under icke ordinarie arbetstid för att möjliggöra att domstolsförhandlingen hålls i omedelbar eller mycket nära anslutning till brottets förövande. Kommittén anförde bl.a. följande.

Om man med jourdomstol menar att den unge omedelbart efter det att han förövat ett brott skall inställas inför en domstol och genast få sin dom, reser sig dock en rad invändningar mot förfarandet: brottet måste utredas, uppgifter måste inhämtas angående den unges personliga förhållanden, målsägande måste ges möjlighet att framställa sina anspråk osv. Härtill kommer att det från rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt att den unge får tid att förbereda sitt försvar. Visserligen kan man säga att det finns en hel del mindre brott som inte kräver någon längre förberedelse, men det är inte sådana brott som i första hand är av intresse för en verksamhet med jourdomstol. Vår slutsats är sålunda att det, även om man kan uppnå vissa kriminalpolitiska fördelar med sådana särskilda jourdomstolar i ungdomsmål, föreligger så stora nackdelar ur såväl rättssäkerhetssynpunkt som processekonomiska och rent praktiska synpunkter att ett system med särskilda jourdomstolar inte bör genomföras.

Däremot anser vi att fördelarna med ett system med jourdomstolar väl kan uppnås genom de förslag vi lämnar om snabbare förfarande under brottsutredningen och kortare handläggningstider vid de allmänna domstolarna.

Ungdomsbrottskommitténs betänkande behandlades i prop. 1994/95:12. Departementschefen angav bl.a. följande.

När man talar om en jourdomstol är det önskemålet om en förkortning av tiden mellan brott och dom som är grunden för resonemangen.

De vinster som avses i sådana sammanhang är främst av en annan natur än de processekonomiska. Man har mest talat om det kriminalpolitiska behovet av att avståndet i tiden mellan brott och dom blir så kort att sambandet mellan brott och straff markeras tydligt. Man har nog också menat att brottsligheten skulle minska om det fanns ett snabbt verkande reaktionssystem. Jourdomstolsfrågan har också setts från den misstänktes utgångspunkt. Man har sagt att ju längre tid som förflyter från gärningstillfället, desto större är risken att påföljden framstår som uppenbart obehövlig eller orättfärdig.

Med jourdomstol måste avses en domstol som tjänstgör även under icke-ordinarie arbetstid för att möjliggöra att domstolsförhandlingen hålls i mycket nära anslutning till brottet. Utgångspunkten måste då vara att målet skall kunna avgöras vid ett enda rättegångstillfälle, vilket skall ligga i omedelbar anslutning till brottet eller brottsupptäckten.

Ett system med jourdomstolar innebär stora kostnader. Ett jourdomstolssystem förutsätter bl.a. jourtjänstgöring för de inblandade. Jourdomstolar som dömer för brott samma dag som de begåtts eller påföljande morgon torde inte kunna få tillräcklig sysselsättning annat än på vissa platser och kanske bara under vissa tider. Det skulle förmodligen bli mycket svårt att utnyttja jourdomstolens resurser helt och hållet eftersom måltillströmningen inte kan bli jämn och variationerna inte kan förutses.

Det finns också en rad praktiska problem med ett sådant jourdomstolssystem. Bland annat skulle det innebära vissa svårigheter nattetid med att kräva att målsägande och vittnen skall inställa sig mellan kl. 24.00 och kl. 08.00. Detta minskar ytterligare möjligheterna att omedelbart handlägga mål om ansvar för förnekade gärningar. Man torde vidare ha anledning att räkna med att de misstänkta ofta är påverkade av alkohol eller narkotika när de grips för ett brott som i sig passerat för jourdomstolshantering. Särskilt om det är första gången de grips befinner sig många i ett slags chocktillstånd. De kan ha svårt att sätta sig in i brottet i ett större orsakssammanhang och redogöra för motiven till sitt handlande och ange eventuella förmlindrande omständigheter. Deras förutsättningar för att själv ta tillvara sin rätt är långtifrån de bästa. Målsägandes hälsotillstånd kan också hindra att denne kan inställa sig och höras i målet. Vidare gäller enligt 32 kap. 1 § rättegångsbalken att, om en part eller annan enligt rättens beslut skall infinna sig vid rätten eller eljest fullgöra något i rättegången, skall han erhålla skäligt rådrom därtill. Den misstänkte måste därför kunna välja att rättegången skall ske först vid senare tillfälle. Man kan vidare misstänka att offentliga förvarare många gånger kommer att behöva uppskov för att

undersöka möjligheterna till vidare utredning. I andra fall behöver försvararen ytterligare tid för att gå igenom målet tillsammans med den misstänkte. Risker är därför stora att man i många fall skulle uppnå en mycket snabb första inställelse inför rätten, men förhandlingen skulle sedan behöva skjutas upp. Att dela upp handläggningen på flera förhandlingar skulle också strida mot den s.k. koncentrationsprincipen och motverka själva syftet med att inrätta jourdomstolar.

Till detta skall läggas svårigheterna att genast få fram en förundersökning och en personutredning. Risker är också stora att målsägande regelmässigt inte kan få sin skadeståndstalan prövad i samband med brottmålet.

Regeringen anser att man i och för sig kan uppnå vissa kriminalpolitiska fördelar med ett jourdomstolsförfarande i ungdomsmål. Bl.a. kan sambandet mellan brott och straff markeras tydligare än vad som sker i dag. Frågan är emellertid om de kriminalpolitiska vinster som kan göras väger tyngre än de nackdelar som otvivelaktigt finns med jourdomstolar.

Målunderlaget för en jourdomstol som skall döma i omedelbar eller i mycket nära anslutning till brottet kan inte bli särskilt stort. Beträffande bötesbrott kan man i och för sig tänka sig ett enkelt och snabbt förfarande, butikssnattaren som grips kan t.ex. omedelbart inställas vid rätten och lagföras omgående. När det gäller sådana brott finns det emellertid redan i dag ett snabbt förfarande, nämligen strafföreläggande. Vidare finns föreläggande av ordningsbot som ju innebär att brottet kan lagföras på platsen. De brott som skulle vara av intresse för ett jourdomstolssystem för ungdomar är sådana av högre svårighetsgrad.

3.2.7 Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45)

Beredningen för rättsväsendets utveckling undersökte i början av 2000-talet möjligheterna att förkorta den genomsnittliga tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet och förbättra den brottsutredande verksamheten. Beredningen lämnade sammanlagt nio betänkanden.

Genom ett förslaget huvudalternativ för snabb genomströmning av enklare brottmål, beräknade utredningen att tiden från det att ett brott med utpekad gärningsman kommer till polisens kännedom till att en utredning påbörjas och dom faller i tingsrätt i de flesta fall inte skulle överstiga åtta till tio veckor (SOU 2001:59 s. 76). Vid ett övervägande om lagföringen borde bli ännu snabbare angav utredningen följande.

Vi har bl.a. övervägt ett förslag där tiden från polisens ingripande till huvudförhandlingens början som huvudregel skulle vara mellan tolv och

tjugofyra timmar. Ett sådant förslag har stora likheter med den ordning med jourdomstol som tidigare har diskuterats (se avsnitt 2.2). Mycket av den kritik som då framfördes har enligt vår mening fog för sig. Det gäller såväl de stora kostnaderna som ett jourdomstolssystem skulle medföra som de många praktiska problem som har nämnts, främst svårigheten att förena processformen med den enskildes krav på skäligt rådrom. Vi har liksom tidigare utredningar därför kommit fram till att ett sådant system inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som måste ställas på ett brottmålsförfarande.

Utredningen föreslog i stället bl.a. en försöksverksamhet med ett särskilt snabbförfarande i brottmål, vilken infördes vid Stockholms tingsrätt från den 1 juli 2004 (prop. 2003/04:89). Försöksverksamheten utökades så småningom till att även omfatta tingsrätterna i Helsingborg och Uppsala. Verksamheten upphörde den 30 juni 2008. Försöksverksamheten tog sikte på s.k. mängdbrottslighet och genomfördes med en försökslagstiftning som bland annat möjliggjorde användandet av förenklad delgivning i brottmål i större utsträckning, tillsammans med en utveckling av polisens utredningsverksamhet för att åstadkomma snabbare slutförande av brottsutredningen.

3.3 Internationell utblick

3.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas ett antal exempel på hur olika länder har utformat sina regler och system för att få till stånd en särskilt snabb lagföring, med särskilt fokus på eventuella jourdomstolslösningar. I uppdragsbeskrivningen till denna utredning anges att det ska göras en internationell jämförelse där lösningar och erfarenheter från andra länder kan beaktas och, om det är lämpligt, utgöra förebild för svenska förhållanden.

De flesta länderna som har undersökts är medlemmar i EU och har ratificerat Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna (EKMR). I avsnittet behandlas ett antal länders lösningar ytligt medan det redogörs mer utförligt för några länders lösningar avseende en snabbare lagföring som har bedömts ha de för denna promemoria mest intressanta lösningarna.

Studien har gått till på det sättet att ett antal frågor har skickats till de aktuella länderna via de svenska ambassaderna. Redovisningen grundar sig i huvudsak på de svar som inkommit från respektive land. I vissa fall har vissa fördjupande undersökningar gjorts.

Tre länder har studerats närmare, Norge, Danmark och England/Wales. Jag har tillsammans med sekretariatet genomfört ett studiebesök i Norge med biträde av den svenska ambassaden i Oslo. Vi har besökt Oslo tingsrätt och den norska beredskaps- och justitiedepartementet. Därutöver har vi i samband med besöket i Norge också fått del av underlag bl.a. i form av statistik och rättsligt bakgrundsmaterial. Förutom svar på själva förfrågningarna har studien om Danmark och England/Wales genomförts främst genom egna efterforskningar.

Det ska framhållas att studien som har genomförts endast är översiktlig och det görs inga anspråk på att vara heltäckande. Däremot kan den tjäna som ett underlag inför en fortsatt studie eller som inspiration inför ett reformarbete av svensk rätt. I det avslutande avsnittet 3.3.6 presenteras reflektioner kring den genomförda studien.

3.3.2 Norge (pågående projekt med snabbspår i brottmål)

Bakgrunden till projektet

I september 2016 inleddes ett projekt med snabbspår i brottmål i domstol vid Oslo tingsrätt. Målgruppen för snabbspåret är i första hand tilltalade som är utländska medborgare med en svag anknytning till Norge.

I Norge har det historiskt varit problem med att häktningstiderna har varit långa, även för lindriga brott. När den misstänkte häktas löper enligt norsk lagstiftning en första häktningsperiod på 28 dagar. I många fall omhäktas den misstänkte efter den perioden. I vissa fall har det kunnat konstateras att häktningarna blivit oproportionerligt långa i förhållande till den senare utdömda påföljden.

Ett annat problem har varit att utländska lagöverträdare i hög omfattning har häktats. Detta har delvis berott på att det enligt norsk rätt föreligger skyldighet att delge den dömde domen, vilket är svårt när det gäller utländska lagöverträdare som befinner sig

tillfälligt i landet. Häktning har därför använts i relativt hög utsträckning. Syftet har därför varit att skapa ett system där ett frihetsberövande kan undvikas eller förkortas.

En annan sida av samma problem har varit att de brottsutredande myndigheterna i viss mån valt att inte frihetsberöva den misstänkte eftersom man förväntat sig en oproportionerligt lång häktningstid. På grund av detta har någon lagföring ibland inte kommit till stånd eftersom den misstänkte inte har kunnat delges.

Snabbspårets innehåll

Målet med snabbspåret är att huvudförhandling ska hållas inom den första häktningsperioden om 28 dagar, men företrädesvis inom 14 dagar. För att målet ska handläggas i snabbspåret krävs att det föreligger en flyktfara och att bevisläget är enkelt och översiktligt. De brott som passar särskilt bra att handläggas inom ramen för snabbspåret är bl.a. enklare narkotikabrott, butiksstölder, okomplicerade våldsbrott och brott mot inreseförbud.

Projektet omfattar både häktningsförhandling och huvudförhandling i brottmål där bevisläget och utredningen är relativt enkel. Genom en snabb handläggning kan häktningstiden minskas i de fall där den tilltalade häktas på grund av flyktfara.

Huvudregeln enligt norsk rätt är att en tilltalad i brottmål ska erhålla tre dagars skäligt rådrom inför en inställelse till huvudförhandling och 24 timmar för annan form av inställelse inför rätten (86 § straffeprocessloven). Därutöver tillkommer tid för själva resan (145 § domstoloven). Den tilltalade ska också i enlighet med artikel 6.3.b EKMR få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar.

En huvudförhandling kan hållas i den tilltalades utevaro om det inte är aktuellt med fängelse i mer än ett år (281 § straffeprocessloven). Det krävs också att den tilltalades närvaro inte är nödvändig för utredningen av saken. Målet kan avgöras i den tilltalades utevaro om den tilltalade samtyckt till detta eller han eller hon har uteblivit från huvudförhandlingen utan giltigt skäl. Om den tilltalade kan visa att det är sannolikt att han eller hon hade laga förfall för sin utevaro kan denne få sin sak prövad på nytt (282 § straffeprocessloven).

En dom i brottmål ska enligt den norska rättsordningen i regel delges den tilltalade (159 § domstolloven). Överklagandefristen börjar löpa först då domen anses delgiven. Domen kan delges muntligen med den tilltalade närvarande inför rätten eller genom att den tilltalade får ta del av den skriftliga domen.

Frågan om delgivning av domen kan bli problematisk i de fall målet avgörs i den tilltalades utevaro. Är den tilltalade inte närvarande vid huvudförhandlingen ska han eller hon kallas till domens avkunnande (159 a § tredje stycket domstolloven). Reglerna för en sådan kallelse är desamma som för kallelse till domstolen i övrigt (159 a § tredje stycket domstolloven jämförd med 86 § straffeprocessloven). Överklagandetiden börjar löpa först efter att domen har delgetts (310 § andra stycket straffeprocessloven).

Inför försöksprojektet infördes en ny bestämmelse, 159 b § domstolloven, som reglerar en förhandsupplysning (förhåndsinnkalling) om domens avkunnande. Den nya ordningen innebär att den norska åklagarmyndigheten (påtalemyndighet) i samband med åtalet också kan delge den tilltalade en förhandsupplysning om tid och plats för domens avkunnande. Det innebär att den tilltalade inte behöver delges den information på nytt och att förfarandet blir snabbare. Några andra författningsändringar har inte genomförts inför projektet.

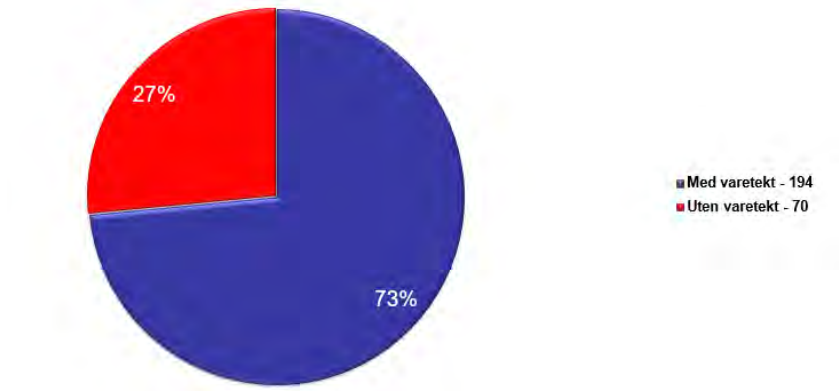
Genom att den misstänkte numera kort tid efter ingripandet delges åtal, kallelse och förhandsupplysning om domens avkunnande kan lagföringen säkras oavsett om den misstänkte inställer sig i rätten eller underlåter att medverka i processen. På så sätt kan frihetsberövande till viss del begränsas eftersom lagföringen kan säkras trots att den misstänkte är på fri fot.

För de misstänkta som fortfarande frihetsberövas är projektets målsättning att hålla häktningstiden så kort att lagföring ska ske inom 28 dagar men helst inom 14 dagar.

Snabbspåret riktar sig som nämnts i första hand mot utländska lagöverträdare. Det finns dock möjlighet att i snabbspåret behandla även andra brottmål om det finns kapacitet som inte utnyttjas fullt ut för de prioriterade målen.

Figur 3.1 Fördelning mellan frihetsberövande och icke-frihetsberövade

Med och utan häktning – procent och antal brottmål
Hela perioden

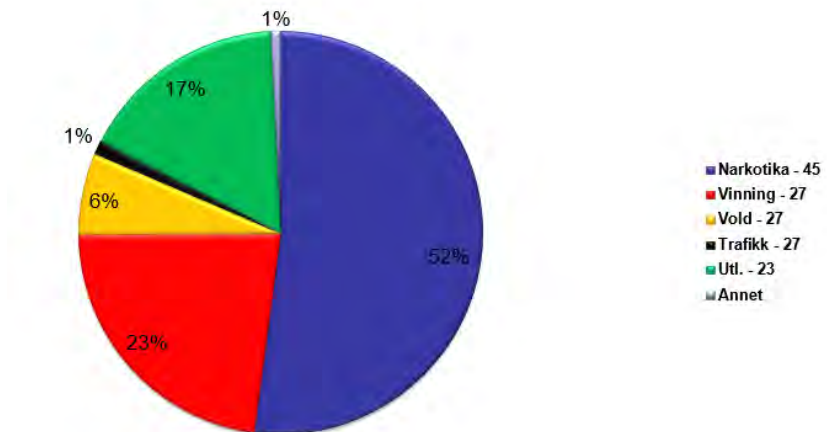


Källa: Oslo tingsrätt

En stor majoritet av de mål som behandlas i snabbspåret avser alltså brottmål där den misstänkte är häktad (73 procent eller 194 brottmål).

Figur 3.2 Fördelning på brottstyper

Hela perioden

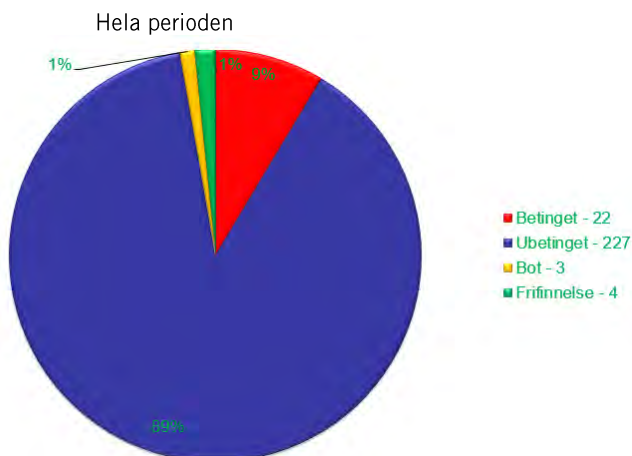


Källa: Oslo tingsrätt

De vanligaste brotten som omfattas av snabbspåret er narkotikabrott (52 procent). Dessa brott avser oftast omsättning av en mindre

mängd narkotika. Med *vinning* avses tillgreppsbrott, framförallt butiksstölder men också vissa fickstölder. Dessa brottstyper uppgår till 23 procent. Den tredje vanligaste brottstypen utgör brott mot den norska utlänningslagstiftning.

Figur 3.3 Påföljdsval

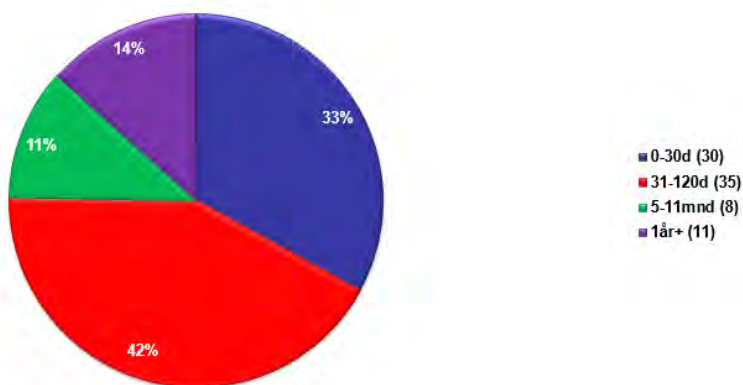


Källa: Oslo tingsrätt

Den vanligaste påföljden i snabbspåret är ovillkorligt fängelse (89 procent).

Figur 3.4 Fängelsestraffets längd (ovillkorligt)

April 2017 – September 2017



Källa: Oslo tingsrätt

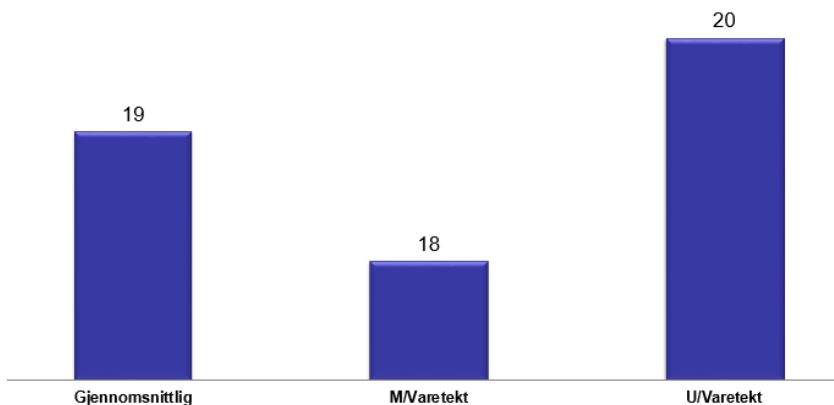
De flesta brott motsvarar ett straff på någon eller några månaders fängelse. Brott mot inreseförbud ger i Norge ett straff om fängelse ett år. Ett sådant brott aktualiseras om en utländsk person utvisas ur Norge och återvänder inom en viss tidsperiod. De 14 procent som föranledde fängelse ett år utgjordes sådana brott. Om den misstänkte erkänner en sådan överträdelse erhålls normalt en straffrabatt och han eller hon behöver då endast avtjäna ett fängelsestraff om tio månader. En stor del av de 11 procent som erhöll mellan 5 och 11 månaders fängelse dömdes för brott mot återreseförbud efter erkännande.

Handläggningstider

Handläggningstiderna i projektet har uppgått till i genomsnitt knappt tre veckor men har för de brottmål där den misstänkte varit frihetsberövad varit något kortare. Av samtliga brottmål har 91 procent avgjorts inom den första häktningsperioden, dvs. inom 28 dagar.

Figur 3.5 Handläggningstider (antal dagar)

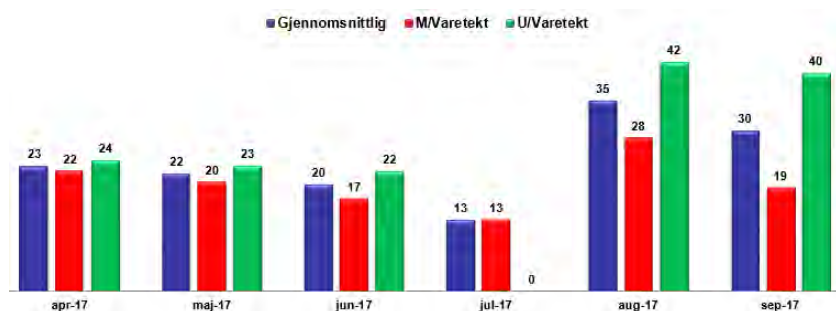
Genomsnittlig tid – häktade – icke-frihetsberövade
Hela perioden



Källa: Oslo tingsrätt

Figur 3.6 Handläggningstider (antal dagar)

Genomsnittlig tid – häktade – icke-frihetsberövade
 April 2017 – September 2017



Källa: Oslo tingsrett

Från perioden september 2016 till mars 2017 har omloppstiderna för varje månad endast avvikit med några enstaka dagar. I figuren ovan kan dock noteras stora avvikelser under sommarperioden. En bidragande orsak till detta har varit att polisens verksamhet inte haft samma kapacitet under sommaren. Under juni 2017 handlades 36 brottmål i snabbspåret men under juli 2017 förekom endast 4 brottmål (samtliga frihetsberövade). En reflektion som gjorts i projektet är att förutsättningarna att handlägga brottmålen skyndsamt i stor utsträckning avgörs av hur polisens brottsutredande verksamhet fungerar.

Framgångsfaktorer och svagheter

Försöksverksamheten har ännu inte utvärderats. Det går emellertid enligt projektledningen att redan nu dra vissa generella slutsatser.

En styrka i verksamheten har varit att polis- och åklagarväsendet består av en enda organisation. Det har underlättat en tidig bedömning om brottet är lämpligt att handläggas i snabbspåret. Åklagaren gör normalt sett en bedömning av ärendet inom ett dygn. De norska åklagarna är också den aktör i rättsprocessen som bestämmer tidpunkt för huvudförhandling. Det underlättar planeringen eftersom domstolen inte behöver vara involverad när tidpunkten för huvudförhandlingen planeras. Oslo tingsrett

tillhandahåller projektet två huvudförhandlingstillfällen varje vardag, förmiddag och eftermiddag.

De offentliga försvararnas medverkan har varit en del av arbetet i försöksprojektet. De norska domstolarna har efter ett särskilt utlysning förfarande utsett fasta försvarare. Oslo tingsrätt har ett fyrtiotal fasta försvarare. Dessa försvarare utses under en viss period till försvarare i de fall den misstänkte inte har något eget önskemål. För att kvalificera sig för uppdraget krävs att försvararen uppfyller vissa krav. I försöksverksamheten har det endast i 19 procent av fallen begärts en särskild försvarare av de misstänkta. I övriga 81 procent av fallen har försvarare utsetts enligt den särskilda listan av fasta försvarare.

När ett behov av försvarare uppstår är det polisen som förordnar försvarare enligt domstolens lista. Polisen behöver då inte göra någon egen bedömning om eventuell lämplighet eller andra överväganden om försvararen. När behov av försvarare uppstår skickas en förfrågan till en försvarare på listan. Försvararen har sedan 10 minuter på sig att svara om han eller hon kan åta sig uppdraget. Kravet är att försvararen ska kunna inställa sig till det kommande polisförhøret med kort varsel och kunna inställa sig vid den framtida huvudförhandlingen. Eftersom polisen och åklagaren bestämmer tid för huvudförhandling kan dessa tider förutses redan i inledningsskedet. En princip har varit att försvararen måste kunna inställa sig personligen vid både förhøret och huvudförhandlingen men att han eller hon genom substitution tillåts sätta annan i sitt ställe vid häktningförhandlingen. Det nu beskrivna systemet bidrar till att lagföringen går snabbare.

En svaghet i systemet är att eventuell framgång i försöksverksamheten är mycket beroende av polisens verksamhet. Samtliga ärenden som i snabbspåret handläggas av en särskild enhet vid Oslo polisdistrikt. Polisverksamheten är händelsestyrd. Från domstolens sida har man noterat en avtagande aktivitet vid stora särskilda händelser, t.ex. i samband med festligheterna av Nobels fredspris. Den senaste omorganisationen av bl.a. Oslos polisdistrikt har också medfört minskat inflöde.

En annan erfarenhet från Oslo tingsrätts sida har varit att försöksverksamheten kräver ett aktivt arbete som innebär insatser av alla aktörer i rättskedjan. Det finns en viss benägenhet att "falla tillbaka i gamla rutiner".

3.3.3 Danmark (modern delgivning och unga lagöverträdare)

Beskrivningen av den danska brottmålsprocessen

Brottmål handläggs vid byretterne, landsretterne och Højesteret. Den danska motsvarigheten till Åklagarmyndigheten är Anklagemyndigheden. Landets högste åklagare är Rigsadvokaten. Dessutom finns statsadvokater som är åklagare vid landsretterne och i vissa mål i byretterne. Politidirektører och offentliga åklagare anställda hos dem för talan i byretterne i mål som statsadvokaterna inte för talan i.

Mål som ska avgöras genom huvudförhandling inleds vid domstol genom att åklagaren ger in åtalet till rätten. Till åtalet bifogas förundersökningshandlingarna och en förteckning av den bevisning som åberopas. Vid samma tidpunkt ska åklagaren också skicka en kopia av åtalet och övriga handlingar till försvararen. Försvararen inkommer därefter inom en i åtalet angiven frist med en bevisuppgift till rätten och åklagarmyndigheten. Fristen kan förlängas av domstolen.

Domstolen ska såvitt det är möjligt bestämma tid för huvudförhandling inom två veckor från att åtalet kom in till rätten. Tidpunkt för huvudförhandling underrättas åklagarmyndigheten som sedan ansvarar för att kallelse delges den tilltalade, liksom att de personer som ska höras kallas. I samband med att domstolarna nu infört en digital meddelandetjänst har ansvaret för delgivning nu flyttats över till domstolarna.

I den danska processlagstiftningen (retsplejeloven) kan brottmål antingen avgöras genom medverkan av lekmän (domsmænd eller nævninge) eller utan medverkan av lekmän. Mål som inte är av den digniteten att lekmän ska delta vid avgörandet (i huvudsak bötesmål) avgörs av en domare i ett förenklat förfarande. Om den tilltalade erkänner kan även allvarligare brott lagföras genom efter ett förenklat domstolsförfarande (tillståelsessager).

Om det inte är aktuellt att döma ut strängare påföljd än böter avgörs alltså målet enligt huvudregeln av en domare i ett förenklat förfarande. Om det är fråga om ett rent bötesbrott (det under sagen ikke er spørgsmål om højere straf end bøde) behöver personlig delgivning inte ske. Åtalet och kallelsen kan då skickas till den tilltalade i brev senast två veckor före förhandlingen. Däremot delges

den tilltalade domen och denne har möjlighet att begära återvinning av domen med hänvisning till att han eller hon inte fått kännedom om stämningen och kallelsen i tid.

Om den tilltalade uteblir från huvudförhandlingen eller nekar att uttala sig (nægtar at afgive forklaring) kan rätten behandla saken som att den tilltalade erkänner gärningen; detta under förutsättning att omständigheterna inte talar emot det. Domen kan i dessa fall utfärdas genom en anteckning om domslutet på åtalet. Den tilltalade kan inte överklaga domen, men har möjlighet att begära återvinning.

Om den tilltalade erkänner gärningen kan lagföring vid domstol ske genom ett förenklat förfarande (tilståelsessager). I sådana mål väcks inte åtal och målet avgörs av en domare. Några begränsningar som utgår från allvaret i gärningen finns inte. Den misstänkte hörs om händelsen vid ett sammanträde inför rätten. För att saken ska kunna avgöras på detta sätt krävs att den tilltalade inför rätten erkänner utan förbehåll (avgiver en uforbeholden tilståelse). Någon annan muntlig bevisning förekommer i så fall inte. Rätten prövar om erkännandet stöds av övriga omständigheter, t.ex. uppgifterna i ett rättsintyg. Åklagaren och den misstänkte måste ha gett sitt samtycke och rätten får inte ha några betänkligheter kring att avgöra saken på detta sätt. Skulle rätten ha betänkligheter ställs sammanträdet in. Åklagarmyndigheten får då väcka åtal och målet avgöras på sedvanligt sätt efter full bevisprövning.

Om den tilltalade är anhållen eller häktad ska den tilltalade få möjlighet att gå igenom saken med sin försvarare innan samtycke lämnas. I andra fall ska den tilltalade ges tillfälle att begära en försvarare innan han eller hon ger sitt samtycke. Försvaren ska vara närvarande i rätten när den tilltalade ger sitt samtycke.

Modern teknikanvändning och delgivning

Det danska samhället använder en digital och nationell meddelandetjänst, *Digital Post*. Systemet används också av de danska domstolarna. Till skillnad från den svenska tjänsten hos exempelvis Skatteverket innehåller den danska tjänsten en möjlighet till tvåvägskommunikation. I Skatteverkets tjänst *Mina meddelanden* kan den enskilde inte svara till myndigheten eller bekräfta att meddelandet har mottagits.

Anslutningen till den danska digitaltjänsten är inte frivillig utan är obligatorisk för samtliga danska medborgare som har hemvist i Danmark och är över 15 år. Om det finns giltiga skäl kan den enskilde få dispens till anslutningen till tjänsten.

Tabell 3.1 Anslutning till Digital Post

Danska medborgare över 15 år (januari 2018)

	Antal personer	Procent
Anslutna	4 356 952	90,4
Ej anslutna	448 270	9,3

Källa: Digitaliseringsstyrelsen

Från 2017 används digitaltjänsten vid hantering i brottmål genom kommunikering av handlingar och kallelse till tilltalade och vittnen. Systemet möjliggör också att handlingar som ska delges kan bekräftas som mottagna av berörda aktörer. Det innebär att arbetet med att delge handlingar med posthantering minskas betydligt eftersom många bekräftar att de tagit del av handlingarna på detta sätt. Den digitala lösningen löser inte problem med att delge personer som undanhåller sig delgivning eftersom delgivning inte anses ha skett enbart till följd av att handlingarna skickas med digitaltjänsten. Däremot kan den övervägande majoriteten delges handlingar på detta sätt. På så sätt sparas resurser och kan användas för att delge personer som är svåra att nå.

Inom det danska rättsväsendet är arbetet på det digitala området också i övrigt i framkant. Från 2017 löper ett samverkansavtal mellan domstolarna, polisen och riksåklagaren som möjliggör digitala huvudförhandlingar. All kommunikation mellan de professionella parterna, som rätten, åklagaren och försvararen, kan ske elektroniskt såväl inom som utanför huvudförhandlingen. Aktörerna kan således dela handlingar, akten och digitala mediafiler med varandra.

Unga lagöverträdare

Det finns i Danmark en fastställd målsättning om särskilt snabb behandling gällande vissa mål och brottstyper som begås av unga (*Rigsadvokatens meddelelse om unge lovovertrædere*). Målsättningen avser situationer där den unge erkänner den gärningen och brottet

bevismässigt är okomplicerat och målet rör våld eller annan allvarlig kriminalitet. Brotten ska även ha begåtts av ungdomar från särskilt utsatta bostadsområden.

I ärenden med unga lagöverträdare bör den totala handläggningstiden enligt huvudregeln inte överstiga två månader. I bevismässigt klara fall, gällande våld eller annan allvarlig kriminell handling, då personen är under 18 år och bosatt i ett särskilt utsatt område finns alltså ett särskilt förfarande som kallas 7+7-ordningen. Ordningen innebär att polisen, om möjligt, ska lägga fram ärendet till kommunen inom sju dagar. Därefter ska kommunen utarbeta en handlingsplan med insatser inom ytterligare sju dagar.

De områdena som avses är de som presenterades i regeringsplanen *Ghettoen tilbage til samfundet – et opgør med parallelsamfundet i Danmark* från 2010. För att betecknas som ett särskilt utsatt område eller ett ghetto bör området ha stora utmaningar med arbetslöshet, en hög andel invandrare och andra generationens invandrare från icke-västliga länder samt en hög andel brottsdömda.

För vissa andra typer av brott finns riktlinjer om en handläggningstid på högst 30 dagar. De brott som omfattas av riktlinjerna är våldshandlingar mot polistjänstemän och offentligt anställda, vissa sexualbrott, olovligt innehav av skjutvapen och kniv på offentlig plats. När dessa mål handläggs ska det tydligt framgå att det rör sig om ett prioriterat ärenden med en kort handläggningstid. Det är upp till varje polisdistrikt att säkra att målsättningen om snabb lagföring uppfylls.

3.3.4 England och Wales (snabb prövning i domstol m.m.)

Inledning

Förenade kungariket (Storbritannien och Nordirland) består av England, Skottland, Wales och Nordirland. Landet har tre separata rättssystem. I detta avsnitt behandlas rättsordningen i England och Wales, s.k. engelsk rätt.

Det genomförs i England och Wales för närvarande investeringar på över en miljard pund för att modernisera domstolarna och tribunalerna, vilket ska ske fram till år 2023/2024. Det övergripande

syftet är att förbättra tillgången till rättslig prövning och skapa ett smidigare och mer proportionerligt rättssystem. Rättsprocessers kostnad, snabbhet och komplexitet ska anpassas till brottets svårighetsgrad och den fysiska tiden i rättegångssalar ska minska. Detta ska bl.a. uppnås genom att processen för okomplicerade fall förenklas, exempelvis via nya online-system för tvistlösning och genom flexiblere öppettider i domstolarna.

Förenklat förfarande för enkla brottmål

En del av moderniseringen, The Single Justice Procedure (SJP), har redan införts. Den syftar till att på ett mer proportionerligt sätt hantera enkla, medgivna och erkända överträdelser och brott som inte har fängelse föreskrivet i straffskalan (t.ex. trafikbrott och resa med tåg utan biljett).

Förfarandet innebär att den misstänkte erhåller ett skriftligt föreläggande (single justice procedure notice) med själva anklagelsen och de omständigheter som ligger till grund för den. Den misstänkte har därefter tre veckor på sig att svara på föreläggandet och har i samband med detta flera valmöjligheter. Om den misstänkte erkänner gärningen kan denne lämna en sådan inställning till domstolen, i detta fall till Magistrates' court. Målet kan då avgöras av en lekmannadomare i stället för av tre som gäller normalt. Domstolen avgör målet på handlingarna utan en särskild förhandling. Den misstänkte kan också, i stället för att erkänna gärningen, påkalla en domstolsprövning av frågan. Målet avgörs då på vanligt sätt. Om den misstänkte inte avhörs provas skuldfrågan av lekmannadomaren som antingen kan döma eller frikänna den misstänkte. Den misstänkte medverkar i processen på distans antingen genom att skicka in handlingar till domstolen eller genom ett gränssnitt på internet. Eftersom den misstänkte har tre veckor på sig att svara på föreläggandet kan lagföringen ske snabbare än om brottmålet skulle ha fått en normalt domstolsprövning.

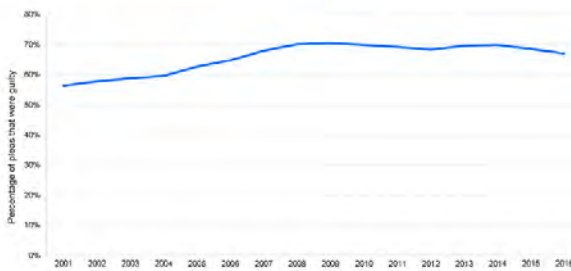
Uppdelat domstolssystem

I princip samtliga brottmål inleds i Magistrates' court och mer än 90 procent av målen avgörs i denna instans. Mindre allvarlig

brottslighet avgörs normalt av domstolen med en sammansättning av tre lekmannadomare och en juridisk rådgivare. Om saken rör ett allvarligt brott beslutar Magistrates' court om t.ex. borgen och andra frågor innan målet överlämnas till Crown Court. I Crown Court prövas allvarliga brottmål av en jury under överseende av en juristdomare. De brottmål som bedöms ligga däremellan, som är vare sig lindriga eller allvarliga, kan prövas i båda instanserna, dvs. i Magistrates' court eller i Crown Court beroende på den misstänktes önskemål i frågan. Den misstänkte avger i samtliga brottmål själva inställningen (plea) till anklagelsen i Magistrates' court. Domstolen kan om den misstänkte erkänner gärningen döma ut en påföljd upp till fängelse ett år. Finns det behov av att döma ut en stängare straff överlämnas målet till Crown Court.

Möjlighet till erkännande

Figur 3.7 Andel erkännanden (samtliga brott)
År 2001–2016 (Crown Court)

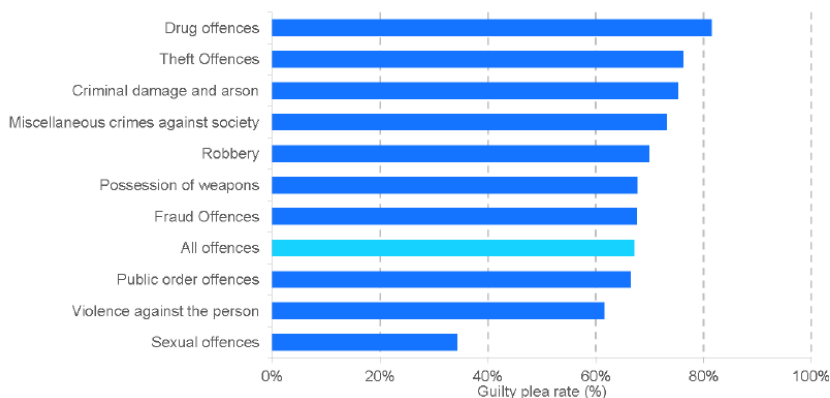


Källa: Criminal justice statistics (Ministry of Justice)

En stor del av brottmålen avslutas utan att en huvudförhandling har hållits; detta eftersom den misstänkte erkänner gärningen (cirka 67 procent för år 2016). Oftast erkänner den misstänkte i inledningsskedet av processen (cirka 90 procent). Ett av skälen till detta är att den misstänkte vid ett tidigt erkännande erhåller en straffrabatt. Mellan en tiondel till en tredjedel av straffet kan sättas ner till följd av ett erkännande. Ett erkännande kan också under vissa förutsättningar påverka påföljdsvalet. Den misstänktes erkännande har störst genomslag om det sker i början av processen.

Figur 3.8 Andel erkännanden per brottstyp

År 2016 (Crown Court)



Källa: Criminal justice statistics (Ministry of Justice)

För vissa typer av brott är erkännandeandelen särskilt hög, framförallt när det gäller narkotikabrott (82 procent) och tillgreppsbrott (75 procent). Sexualbrott har utmärker sig med särskilt låg erkännandeandel (34 procent).

Projekt med utökade öppettider för domstolarna

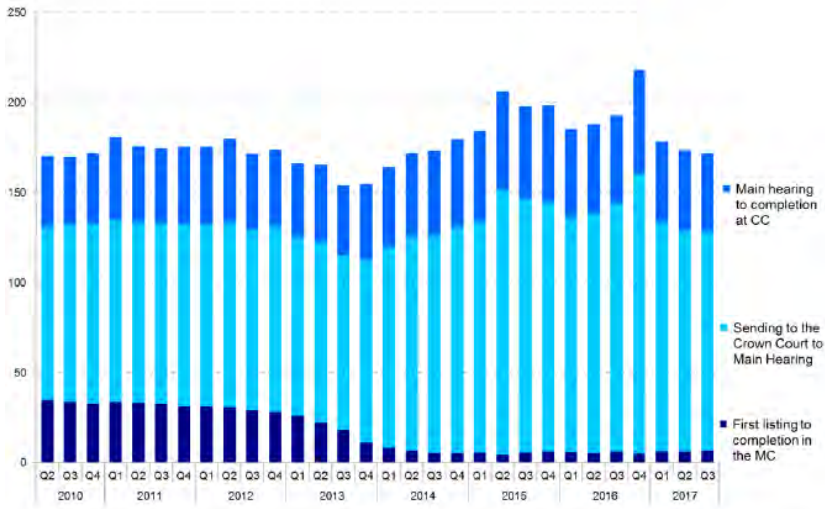
Ett pilotprojekt pågår för närvarande vid flera domstolar i England och Wales med förlängda öppettider – *Flexible operating hours*. Syftet är att domstolarna ska vara tillgängliga under andra tider än de ordinarie öppettiderna (kl. 10:00–16:00) för att kunna avgöra fler mål. Syftet är både att öka tillgängligheten för domstolssystemets brukare och att använda rättegångssalar och domstolarnas övriga lokaler på ett mer effektivt sätt. Bristen till tillgängliga rättegångssalar bidrar i nuläget till att balanserna i domstolarna ökar. Med projektet förutses handläggningstiderna i domstolarna minskas generellt.

De utökande öppettiderna innebär i princip att domstolarna har förhandlingar från kl. 09:30 fram till kl. 18:00. Vissa domstolar, framförallt de som prövar tvistemål, ska också inleda arbetet redan kl. 08:00 och andra ska ha en utökad arbetstid fram till kl. 20:30. På detta sätt frigörs salsutrymmen och kapaciteten att avgöra mål ökar.

Handläggningstider

Figur 3.9 Medelgenomströmningstider (antal dagar)

År 2010–2017



Källa: Criminal justice statistics (Ministry of Justice)

Handläggningstiderna i domstolssystemen är 172 dagar (2017) och motsvarar knappt sex månader. Det gäller tiden från den inledande delen i Magistrates' court till domstolsförhandlingen i Crown Court. Därutöver tillkommer tiden från själva brottet till att den misstänkte underrättas om anklagelsen och när målet inleds i domstolen (first listing). Tiden för polisutredningen är således inte inräknad i handläggningstiden. Om den misstänkte i ett tidigt skede förklarar att han eller hon underkastar sig ansvar för gärningen kan brottmålet som angetts avgöras relativt snabbt i Magistrates' court.

3.3.5 Andra länder

Ett antal länder har någon form av snabbförfarande i brottmål, nämligen Estland, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Polen, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Ungern. Ytterligare ett antal länder har olika typer av jourdomstolar och snabba förfaranden men i dessa fall är lösningen eller systemet av olika anledningar inte jämförbart med Sverige.

Ett sådant land är Förenta staterna (USA) som i flera delstater har ett förenklat förfarande att hantera erkända mål (med tidig påföljdsbestämning). USA har, liksom bl.a. Storbritannien och Irland, ett rättssystem som bygger på common law. En lagföring kan inom ramen för detta system gå snabbt om den misstänkte erkänner gärningen. Den misstänkte och åklagaren kan också komma överens om vilket brott den misstänkte har begått och vilket straff han eller hon ska få genom en s.k. *plea bargain*. En sådan överenskommelse kräver normalt sett att domstolen godkänner den.

Bland annat mot bakgrund av de skilda sätten att betrakta ett erkännande är common law-länderna inte direkt jämförbara med den svenska rättsordningen i detta hänseende. Däremot kan givetvis delar eller idéer från sådana länder tjäna som vägledning också för svenska förhållanden.

Länder som inte tillämpar de rättssäkerhetskrav som utgör en grundstomme i rättssystemen i de västerländska demokratierna har inte omfattats i studien. Det finns också några få europeiska länder som inte uppfyller de krav som den svenska rättsordningen ställer på ett rättssystem. Europadomstolen har i flera olika sammanhang kritiserat ett antal länder som tillämpar en metod för en mycket snabb lagföring med hänvisning till att de grundläggande kraven i EKMR inte uppfylls då ordningen strider mot den tilltalades rätt till en rättvis rättegång (se avsnitt 3.4.5). Sådana lösningar är inte heller intressanta att undersöka närmare.

Det finns också ett antal västerländska länder som enligt uppgift inte har särskilda snabbspår i brottmål, t.ex. Grekland, Lettland och Österrike. Det finns slutligen länder som angett att de har snabbspår men som enligt svenska mått inte uppfyller den ambitionsnivå på snabb lagföring som är rimlig. Dessa exempel på snabb lagföring har inte ansetts motiverade att undersöka närmare.

Estland

I Estland finns ett särskilt påskyndat förfarande för brott som har högst fem år i straffskalan och när det föreligger ett klart bevisläge. Åklagaren ska begära påskyndat förfarande inom 48 timmar från det att den misstänkte underrättades om misstanke eller frihetsberövades på grund av misstanke om brottet. Förfarandet

används i mycket enkla fall, typiskt sett rattfyllerier och stölder av mindre värden. År 2016 användes förfarandet i 11 procent av det totala antalet brottmål i Estland.

Finland

Om den misstänkte erkänner brottet kan målet handläggas inom ramen för en s.k. erkännanderättegång. Målet ska då avgöras inom 30 dagar från det att målet blivit anhängigt vid domstolen. Domstolens avgörande baserar sig på åklagarens domsförslag. Det finns också ett förfarande som liknar det som finns i Sverige med möjlighet att avgöra vissa mål skriftligen utan huvudförhandling.

I vissa situationer kan särskilda snabbrättegångar ordnas. Det sker framförallt vid stora offentliga evenemang. Snabbrättegångarna innebär att förundersökning, åtalsprövning samt väckande av talan sker inom ramen av anhållningstiden. Detta kräver tätt samarbete mellan polisen, åklagaren och domstolen. Den misstänkte måste också erhålla ett skäligt rådrum. Det finns en ambition att utnyttja denna möjlighet till snabbare lagföring i större utsträckning kombinerat också med andra rättsliga verktyg, t.ex. åklagarstämning.

Under 2018 tas ett nytt förfarande fram inom åklagarväsendet för att handlägga brottmål snabbare. Enklare brottmål centraliseras och handläggs endast av vissa åklagare (jfr mängdbrottsenheten vid Västerorts åklagarkammare i Stockholm). Det handlar t.ex. om brotten rattfylleri, grovt rattfylleri, stöld, och lindrigt bedrägeri. Ärendet ska i dessa fall handläggas av åklagare inom två veckor. De handläggningsåtgärder som är vanligast är förundersökningsbegränsning eller att målet sedan behandlas i ett skriftligt brottmålsförfarande.

Frankrike

I Frankrike finns ett särskilt snabbspår i brottmål (la comparution immédiate) som används för allvarigare brottslighet med föreskrivet minimistraff om fängelse två år. För vissa brottstyper gäller endast ett krav på minimistraff om fängelse sex månader. Det är åklagaren som initierar ett snabbspårsärende och det krävs att utredningen om

brottet är enkel och att den misstänkte är frihetsberövad. Huvudförhandling hålls normalt sett någon dag efter frihetsberövandet.

Den misstänkte har rätt att begära att huvudförhandlingen ska skjutas upp i avvaktan på att han eller hon ska få erforderlig tid att förbereda sitt försvar. Om huvudförhandlingen inte genomförs direkt är det vanligt att den misstänktes häktas i väntan på lagföring.

Det finns också under vissa förutsättningar möjlighet för parterna att träffa en uppgörelse om den misstänkte erkänner gärningen (*Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*). Den misstänkte kan då lagföras för brottet i enlighet med erkännandet. Förfarandet kan användas för bötesstraff eller fängelse upp till ett år. Uppgörelsen ska godkännas av domstolen.

Italien

Det finns ett särskilt förfarande som kan leda till lagföring inom några dagar från brottet som kan tillämpas i fall där den misstänkte grips på bar gärning eller erkänner brottet (*giudizio direttissimo*). Inom två dagar hålls sedan en förhandling. Denna process ger den misstänkte en straffrabatt med en tredjedel av straffet vid fällande dom.

Det finns också möjlighet att träffa en straffrättslig överenskommelse. Förfarandet innebär normalt sett en straffrabatt om en tredjedel av straffet och överenskommelse måste godkännas av domstolen.

Nederländerna

Det finns två snabbspår i brottmål i Nederländerna för frihetsberövade, ett snabbt och ett mycket snabbt (*snelrecht* respektive *supersnelrecht*). Om en misstänkt har frihetsberövats på grund av misstanke om brott ska det fortsatta frihetsberövandet prövas inom tre dygn. Om saken kan prövas direkt handläggs brottmålet i ett supersnabbspår (*supersnelrecht*). För prövning i detta spår krävs att den misstänkte efterger sin rätt till skäligt rådrom och att få ytterligare tid att förbereda sitt försvar.

Om utredningen inte är färdigställd inom denna tid kan domstolen besluta om häktning av den misstänkte för en period av två veckor. Om skuldfrågan sedan provas inom denna tid handläggs brottmålet inom snabbspåret (*snelrecht*).

Cirka 3 000 mål avgörs i snabbspåret varje år. Av de som dömdes fick 86 procent en frihetsberövande påföljd. Typfallen som provas i detta spår var återfallsbrottslingar och personer som saknar fast hemvist eller adress. Ytterligare ett typfall som ofta provas är brott vid särskilda händelser eller demonstrationer.

Polen

Det finns en särskild procedur för snabb lagföring i den polska straffprocesslagen, s.k. påskyndat förfarande. Påskyndat förfarande kan genomföras om påföljden för brottet inte överstiger fängelse i 5 år, värdet på stulen eller skadad egendom understiger knappt 500 000 kr, den misstänkte anträffas på bar gärning eller strax därefter och den misstänkte ställs till domstolens förfogande inom två dygn från brottet. Domstolsförhandlingen kan genomföras utan att åklagaren närvarar. I stället kan protokollföraren läsa upp anklagelserna. Överklagandefristen är förkortad till endast en vecka.

En liknande procedur berör lindriga lagöverträdelser, dvs. brott som inte kan leda till frihetsberövande påföljder. Förfarandet kan användas vid vissa förseelser, t.ex. sådana som har begåtts i samband med massevenemang eller när den misstänkte inte har fast hemvist i Polen. Om bevisläget är klart kan domstolen avgöra målet utan att parterna deltar i rättegången.

Slovakien

Landet har ett ”supersnabbspår” som tar sikte på ärenden där den misstänkte har anträffats på bar gärning eller direkt anslutning till händelsen. Ytterligare en förutsättning är att straffskalan för brottet inte överstiger fem år. I supersnabbspåret ska saken överlämnas till domstolen inom 48 timmar.

Spanien

I varje domkrets finns minst en jourdomstol. Jourdomstolens uppgifter påminner om de uppgifter som de svenska tingsrätterna har under helgberedskapen. Under den avgörs i huvudsak häktningsfrågor.

För mindre allvarliga brott med högst fängelse fem år i straffskalan finns ett särskilt snabbspår (*juicio rápido*). Brottet ska ha upptäckts på bar gärning och vara ett särskilt listat brott, t.ex. misshandel, stöld och rån. Brottet ska också vara enkelt att utreda. Trots att det rör sig om ett snabbspår är det långt ifrån någon omedelbar eller mycket snabb lagföring det är fråga om. I normalfallet är det inte ovanligt att det tar flera år innan en brottmålsrättegång kan inledas.

Tjeckien

I Tjeckien tillämpas ett snabbspår i brottmål vid brott med högst fem år i straffskalan i fall där den misstänkte grips på bar gärning eller kort tid därefter. Brott målet kan avgöras inom en kortare tid om de omständigheter som ligger till grund för brottet är ostridiga. Brott målet kan då avgöras av en ensam domare.

Tyskland

De tyska processreglerna för brottmål ger utrymme för ett accelererat förfarande (*beschleunigtes Verfahren*) när det föreligger enkla omständigheter och ett klart bevisläge. Avsikten med det accelererade förfarandet är att straffet ska följa i nära anslutning till brottet. Maximal påföljd enligt detta förfarande är ett års fängelse. Vidare ska förhandlingen äga rum ”omedelbart”, dvs. ligga högst sex veckor mellan ansökan om förfarandet och huvudförhandlingen. Kallelsefristen för den åtalade är 24 timmar. Enligt detta förfarande kan domstolen också lättare avvisa bevisyrkanden. Förfarandet är numera relativt ovanligt och tillämpningen skiljer sig åt mellan de tyska delstaterna.

Ungern

I Ungern har man sedan många år tillbaka ett snabbspår för enkla brottmål vilket innebär att skuldfrågan ska prövas inom 30 dagar från själva brottet. Brottmålsrättegången ska i dessa fall ta högst en dag i anspråk och domen ska meddelas i nära anslutning. Ett brottmål kan prövas i snabbspåret om det inte bedöms vara komplext, om brottet inte kan föranleda högre straff än fängelse åtta år och den misstänkte har erkänt gärningen. Cirka 20–30 procent av alla brottmål hanteras i snabbförfarandet.

Något system med jourdomstolar som är öppna på kvällar eller helger finns dock inte (borträknat häktningsdomstolar). Man har heller inte någon särskild bestämmelse om att unga lagöverträdare ska få sina fall utreda snabbare än vanligt. Eftersom ungdomsbrottslighet kan vara komplicerad hanteras ungdomsbrottslighet inte lika ofta i snabbförfarande.

Från den 1 juli 2018 kommer lagen för snabbförfarandet att modifieras något. Kortfattat innebär ändringen att rättegång måste ske senast 15 dagar efter brottet och att brott med en straffskala på högst tio år kan tas upp i detta förfarandet. Det införs också en straffrabattsreform för de misstänkta som erkänner brottet.

3.3.6 Överväganden kring andra länders rättssystem

Bedömning: Det förekommer stora variationer mellan de undersökta länderna när det gäller ambition och resursanvändning för att åstadkomma en snabb lagföring. Rena jourdomstolslösningar används inte i någon egentlig utsträckning. Däremot förekommer det olika typer av snabbförfaranden i de angivna länderna. En för länderna gemensam förutsättning för att åstadkomma en snabbare lagföring är att brottsutredningen slutförs omedelbart eller i nära anslutning till brottet.

Faktorer som i hög grad möjliggör en snabb lagföring är att den misstänkte erkänner brottet och går med på en omedelbar prövning eller frihetsberövas i avvaktan på lagföring.

Ett sätt att åstadkomma en mycket snabb lagföring är att den misstänkte efterger sin rätt att förbereda sitt försvar. Den misstänkte måste således medge att prövningen sker direkt eller i nära anslutning till brottet. Det bygger givetvis också på att själva brottsutredningen är klar och fullständig.

Ett annat sätt att uppnå en snabbare lagföring är att skapa ett förenklat förfarande för de misstänkta som erkänner brottet. Ett sådant system kan både bygga på domstolsprövning eller en ordning som ligger utanför domstolens prövning. Den svenska rättsordningen bygger på en principiellt annan syn på erkännande och det krävs att den misstänktes erkännande stöds av annan utredning. Brottmål i domstol hanteras i Sverige i huvudsak inte på något annat sätt när den tilltalade erkänner. Rena lösningar där erkännandet kan leda till ett omedelbart avgörande kan därför inte tjäna som förebild för svenska förhållanden. Däremot kan enklare brottmål i domstol vid erkännande prövas utan huvudförhandling eftersom någon muntlig bevisning då sällan är nödvändig.

När det gäller summariska förfaranden finns ju även möjligheterna till strafföreläggande och ordningsbot som kan jämföras med några av de lösningar som tillämpas i de ovan angivna länderna.

Ytterligare ett sätt att få en snabbare lagföring är att frihetsberöva den misstänkte. Han eller hon är då tillgänglig för fortsatta utredningsåtgärder. Den misstänkte kan då också välja mellan att

godta ett snabbt förfarande genom att efterge sin rätt till ytterligare rådrum eller att stanna kvar i häkte.

En gemensam förutsättning för att lagföring ska kunna ske är att brottsutredningen är färdig. Många av de beskrivna modellerna bygger på att domstolarna inom en viss kortare tid prövar den misstänktes skuld. Det förutsätter alltså att brottsutredningen är färdig. För att den ska kunna färdigställas så snart som möjligt blir det dels en fråga om resurstilldelning, dels en fråga om metoder. Bland de internationella lösningar som framkommit synes inte någon innehålla moment som i sig påtagligt snabbar upp processen eller som framstår som mer effektiv än det snabbförfarande som presenteras i denna promemoria.

Någon ren jourdomstolslösning med möjlighet till omedelbar lagföring som kan tjäna som förebild i Sverige har inte framkommit under arbetet.

3.4 En ordning med jourdomstolar utanför den ordinarie verksamheten

3.4.1 Inledning

Jag utgår till en början från att ett system med jourdomstolar ligger utanför de allmänna domstolarnas nuvarande verksamhet. I uppdraget fastslås att uppdraget endast omfattar förfarandet i allmän underrätt. Det kan därmed endast bli fråga om att undersöka möjligheterna till att införa ett jourssystem i tingsrätterna.

En jourdomstolsreform skulle kunna innebära att vissa eller samtliga tingsrätter i större utsträckning håller öppet utanför de nuvarande ordinarie öppettiderna, dvs. under kvällar, nätter och helger. Det kan i sin tur se ut på det sättet att tingsrätterna antingen är öppna dygnet runt eller att de utökar sina öppettider i viss omfattning genom att hålla öppet på kvällstid och viss tid under helger.

En ordning med jourdomstolar skulle också kunna gå ut på att en mindre krets av tingsrätter utanför eller under ordinarie arbetstid hade beredskap att snabbt pröva brottmål inom ett geografiskt

område som också innefattar andra närliggande domstolars domkretsar.

Slutligen skulle en lösning med mycket snabb lagföring till följd av ett inrättat snabbförfarande, innefattande förändrade arbetssätt och organisations- och regeländringar, men där lagföringen i sin helhet eller till största delen sker inom ramen för tingsrätternas ordinarie verksamhet och arbetstider, kunna ha vissa inslag av en jourdomstolsordning. Jag återkommer dock till dessa frågeställningar i avsnitt 3.6.

3.4.2 Fördelar med en jourdomstolslösning

Med en ordning med jourdomstolar skulle domstolarnas flexibilitet och kapacitet öka generellt eftersom brottmålsrättegångar och, om så önskas, även andra typer av förhandlingar kunna hållas under andra tider än kontors- och beredskapstid. Även vissa ärenden, såsom förordnande frågor och andra brådskande frågor, skulle i mån av utrymme kunna avgöras under icke ordinarie arbetstid. Med en ordning med jourdomstolar skulle domstolarna därmed öka sin tillgänglighet och få ökade möjligheter att snabbt avgöra brottmål och andra närliggande frågor, såsom försvararförordnanden, av brådskande karaktär.

En jourdomstolslösning skulle sannolikt medföra att handläggningstiderna för brottmål påverkas i positiv riktning; detta eftersom ett antal mål skulle avgöras mycket snabbt och under jourtid vilket i sin tur skulle leda till att den ordinarie verksamheten avlastades. Att domstolarnas kapacitet och flexibilitet ökar får naturligtvis vägas mot de kostnader som skulle uppstå till följd av den ökade tillgängligheten.

Ett annat argument för att införa en ordning med jourdomstolar, vilken i olika sammanhang utgjort ett av de starkaste argumenten för ett inrättande av jourdomstolar historiskt, är att man med en omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring uppnår vissa kriminalpolitiska fördelar. För det första markeras sambandet mellan brott och straff tydligare än vad som sker i dag. Med en mycket färsk bevisning ökar också tillförlitligheten av densamma vilket bidrar till en ökad kvalitet i avgörandena. Bevisningen blir normalt sett bättre om den tas upp i domstol kort tid efter händelsen

eftersom de inblandade förhörspersonerna ofta minns bättre än om lång tid har passerat. Det är ibland också så att motivationen hos förhörspersoner att medverka i rättsprocessen avtar med tiden.

En omedelbar reaktion på ett begånget brott kan också vara av värde för den tilltalade, inte minst när det gäller unga lagöverträdare, liksom för övriga berörda aktörer. Det kan vara svårt att under en längre period sväva i ovisshet om vilka eventuella konsekvenser som kan följa av ett begånget brott; både för den misstänkte och för eventuella målsägande.

För personer som ofta återfaller i brott krävs också en tydlig markering från samhället, inte minst för att stoppa skadeverkningarna som en frekvent återkommande brottslighet skapar. Även för dessa personer är det viktigt att kopplingen mellan brott och påföljd är tydlig och att det är tydligt att ett nytt brott som regel leder till en ny påföljd.

Om det går lång tid från gärningstillfället till dess gärningen provas finns risken att påföljden i vissa fall framstår som obehövlig eller orättfärdig. Särskilt ungdomars tillvaro kan förändras snabbt och ta olika riktningar under uppväxten. Under perioden från brottet till lagföringen kan en ung lagöverträdarens livssituation antingen utvecklas på ett gynnsamt sätt så att åtgärder inte längre är lika nödvändiga eller utvecklas i motsatt riktning där mer kraftfulla åtgärder blir nödvändiga.

Det finns alltså en rad starka argument för att sträva efter en så snabb lagföring som möjligt. Ibland har det även hävdats att brottsligheten kan antas minska om det finns ett snabbt verkande reaktionssystem. Något vetenskapligt stöd för en sådan uppfattning finns dock mig veterligt inte.

Man ska inte heller underskatta det värde som berörda aktörer, inte minst polisen, kan känna av att ha ett omedelbart reaktionssystem. I dag upplever många poliser att följderna av ett polisengripande inte är tydliga för de inblandade och den omgivning de verkar i. Brottsaktiva personer kan i stället snarast utgå ifrån och verka utifrån att en reaktion av ett mindre allvarligt brott kan komma att utebli eller åtminstone dröja till långt senare; detta bl.a. till följd av förväntade beslut om åtalsunderlåtelse eller att åtalet samordnas och provas tillsammans med andra åtal, vilket leder till s.k. påföljdsrabatter.

En ökad möjlighet att avgöra mål under annan tid än ordinarie arbetstid, skulle även kunna innebära en ökad service till berörda aktörer såsom tilltalade, målsägande och vittnen genom att förhandlingar kan hållas under tider som inte inkräktar på arbetet. Genom att förhandlingar kan hållas under andra tider än ordinarie arbetstid kan det av vissa aktörer upplevas som mindre besvärligt och betungande att infinna sig till en förhandling. Det bör dock i detta sammanhang förtydligas att en omläggning till att i viss utsträckning hålla förhandlingar under kvälls- och heltid inte behöver uppfattas som enbart positivt av berörda aktörer, särskilt mot bakgrund av det i så fall kommer att ske med kort eller inget varsel.

3.4.3 Nackdelar med en jourdomstolslösning

För att en lagföring i domstol ska kunna komma till stånd krävs att ett antal förutsättningar är uppfyllda.

Som en första utgångspunkt gäller att lagföring kan ske först när brottsutredningen är klar. Brottsutredningen utgör en avgörande komponent för att åklagaren ska kunna fatta ett korrekt beslut i åtalsfrågan. I vissa fall är brottsutredningen av enkel beskaffenhet och kan slutföras direkt på brottsplatsen. I många fall är det dock inte möjligt då det exempelvis kan finnas behov av ytterligare förhör, inväntande av analysresultat eller andra utredningsåtgärder.

Rätten till skäligt rådrom och rätten att förbereda sitt försvar utgör vidare grundläggande rättigheter enligt EKMR vilka inte kan åsidosättas till förmån för en omedelbar lagföring om inte den misstänkte avstår från dem.

I vissa fall krävs det att utrymme ges för en målsägande att framställa och ta fram utredning avseende ett enskilt anspråk. Det kan också behövas en personutredning (för en vuxen lagöverträdare) eller ett LUL-yttrande (för en ung lagöverträdare) för att en fullständig påföljdsbestämning ska kunna göras.

Svårigheter att få klart en brottsutredning, analysbesked, målsägandeanspråk m.m. medför att antalet ärenden som skulle kunna prövas genom en mycket snabb lagföring är begränsad med nuvarande lagstiftning. Det skulle i huvudsak kunna röra sig om mycket enkla ärenden som i dag i hög utsträckning avgörs genom

andra förfaranden såsom utfärdande av ordningsbot och strafföreläggande.

En ytterligare förutsättning för omedelbar eller mycket snabb lagföring är att den misstänkte avstått från rätten till skäligt rådrum eller gått med på ett mycket kort rådrum.

En ordning med jourdomstolar skulle även medföra en rad praktiska svårigheter. En omedelbar eller mycket snabb lagföring medför till en början problem för berörda aktörer då dessa förväntas inställa sig till domstol med mycket kort varsel. Till detta kommer att parter och vittnen kan vara chockade eller berusade vilket kan medföra att deras medverkan i en rättegång som hålls i omedelbar eller nära anslutning till händelsen också kan vara problematisk.

En jourdomstolslösning skulle slutligen vara kostsam. Utöver bemanning i domstolarna skulle även andra aktörer som verkar i tingsrätterna, såsom åklagare, offentliga försvarare, transport-personal, tolkar m.fl. behöva vara tillgängliga på icke ordinarie arbetstid. En sådan bemanning och tillgänglighet skulle utgöra en betydande ekonomisk belastning för rättsväsendet.

Man kan också förutse en ojämn måltillströmning, inte minst i de mindre tingsrätterna, vilket ytterligare skulle öka kostnaden per ärende som avgörs inom ramen för jourdomstolens verksamhet.

3.4.4 Brottsutredningen – en förutsättning för lagföring

I tiden mellan ett brott och en dom ligger normalt en förundersökning, ett åtalsbeslut och en lagföring vid domstolen. Många ärenden avslutas och avgörs på andra sätt än genom lagföring i domstol, exempelvis genom förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller ordningsbot.

En förundersökning har två huvudsyften. Det ena är att utreda om brott föreligger och i så fall klarlägga vem som kan skäligen misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal (23 kap. 2 § RB). Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en kommande huvudförhandling. Under förundersökningen får även den misstänkte möjlighet att förbereda sitt försvar genom att bl.a. överväga och ta fram sin bevisning, liksom eventuella målsägande

tillfälle att ta ställning till om ett enskilt anspråk ska framställas samt att ta fram utredning om det.

En grundläggande informationskälla i varje brottsutredning är uppgifter från personer som kan berätta något om gärningen eller om vem som har begått brottet (23 kap. 6 § RB). Under brottsutredningen ska förhör hållas med de personer som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Vid en bedömning av om åtal ska väckas, har åklagaren att pröva styrkan av den bevisning som finns för att den misstänkte har begått gärningen.

En förundersökning avslutas genom beslut i åtalsfrågan (23 kap. 20 § RB). Åtal får inte beslutas innan den misstänkte och försvararen fått möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet och kunnat ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt (23 kap. 18 a § RB). Om den misstänkte eller försvararen begär komplettering av förundersökningen, ska en sådan ske om det kan antas att åtgärden skulle ha betydelse för utredningen (23 kap. 18 b § RB).

En grundläggande förutsättning för att lagföring ska kunna ske är alltså att brottsutredningen är slutförd. Det är mot denna bakgrund av avgörande vikt att brottsutredningen är effektiv för att en snabb lagföring ska kunna åstadkommas.

3.4.5 Processrättsliga principer och grundläggande rättigheter

För att ett införande av jourdomstolar ska bli meningsfullt finns det vissa avgörande förutsättningar som måste vara uppfyllda. Ett jourdomstolssystem ska passa in i det svenska processrättsliga systemet och motsvara de höga krav som ställs på rättssäkerhet och kvalitet. Systemet måste också vara effektivt och uppfylla syftet med detsamma. För att syftet med jourdomstolar, vilket av många anses vara att kunna tillhandahålla en omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring, ska kunna uppnås krävs att ett antal grundläggande principer i det svenska rättssystemet åtminstone i delar förändras eller sätts ur spel.

Skäligt rådrum och rätten att få tillräcklig tid att förbereda sitt försvar

Som en grundläggande processrättslig princip gäller att en part eller annan som ska infinna sig vid rätten eller annars fullgöra något i rättegången ska få ett skäligt rådrum till det (32 kap. 1 § RB). Reglerna i den angivna paragrafen innebär att rätten ska se till att den som kallas att inställa sig eller som föreläggs att fullgöra någonting annat i rättegången får skäligt rådrum för detta.

Vid bestämmande av tiden för sammanträde ska rätten alltså se till att parter och andra kan kallas i så god tid att de får skäligt rådrum (se Processlagberedningen i NJA II 1943 s. 413). Den som kallas bör ha tid inte bara för själva inställelsen utan även för att i övrigt förbereda sig inför sammanträdet, t.ex. genom samråd med biträde. Enligt 32 kap. 3 § RB har en part rätt att få uppskov med tiden för inställelse eller att få anstånd med någonting annat som ska fullgöras i rättegången om vederbörande inte har fått skäligt rådrum.

Hänsyn måste dock tas till syftet med inställelsen. Skyldigheten för rätten att se till att den det gäller får skäligt rådrum får inte tillåtas leda till att rättegången fördröjs i onödan. Processlagberedningen angav bl.a. att ett sammanträde inte bör sättas ut senare eller en frist bestämmas längre än som oundgängligen erfordras.

Av kommentaren till rättegångsbalken (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, kommentaren till 32 kap. 1 §) till den nämnda bestämmelsen framgår bl.a. följande.

Frågan om vad som ska anses vara skäligt rådrum för en kallelse måste bedömas från fall till fall efter sakens mer eller mindre brådskande och invecklade natur. I några fall har en tilltalad ansetts ha fått för kort rådrum när han delgetts stämning och kallats endast en dag före huvudförhandlingen (se SvJT 1956 ref. s. 27 och HD:s avgörande 2000-02-05 i mål Ö 388-01; se även JO 1984/85 s. 333 med kritik mot att svaranden i konkursmål kallades med mindre än en dags rådrum och JO 1957 s. 153 med viss kritik mot att svaranden i tvistemål delgavs stämning och kallelse med fem dagars rådrum).

Som en grundläggande rättighet stadgas i 2 kap. 11 § RF att en rättegång ska vara rättvis. Bestämmelsen tar främst sikte på den del av skyddet i artikel 6 EKMR som är mest central, nämligen rätten till en rättvis rättegång.

I författningskommentaren i förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:80 s. 252) anges bl.a. följande.

I kravet på en rättvis rättegång ligger en rad processuella rättigheter som i materiellt hänseende redan är fastslagna i den svenska processordningen. Rättssäkerhetskraven innefattar bl.a. en grundläggande rätt för en part att bli hörd inför domstolen, ett krav på att parterna ska vara likställda i ett kontradiktoriskt förfarande och att domstolen är både opartisk och oavhängig.

Artikel 6.3 EKMR innehåller en närmare uppräknings av de minimirättigheter som en rättvis rättegång ska innehålla. Rätten till en rättvis rättegång innefattar att den tilltalade måste ha likvärdiga möjligheter som åklagaren att utföra sin talan i domstolen (principen om parternas likställighet eller jämbördighet). Den tilltalade måste också få ta del av allt material som tillförs målet och ges likvärdiga möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan (principen om det kontradiktoriska förfarandet) för att prövningen ska anses rättvis enligt EKMR. Åklagaren och den tilltalade ska vara likställda i processen (equality of arms).

De i EKMR uppställda minimirättigheterna för den som åtalas för brott består bl.a. i att den misstänkte ska få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, att förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne och att få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen mot honom eller henne.

EKMR gäller som svensk lag. I Europadomstolens praxis har omfattningen av de nu beskrivna rättigheterna bl.a. prövats i följande avgöranden.

Borisova mot Bulgaren den 21 december 2006

En kvinna köade tillsammans med ett stort antal personer utanför ett arbetsförmedlingskontor. Ett antal personer trängde sig in på kontoret runt kl. 11:15 på förmiddagen. Kvinnan pekades ut och påstods ha knuffat en polisman i samband med tumultet. Efter en häftig ordväxling mellan kvinnan och två polismän, vägrade kvinnan att visa sina identitetshandlingar varefter hon, enligt polismännens senare utsaga i domstol, gick till fysiskt angrepp mot dem. Kvinnan fördes till polisstation kl. 11:30 och placerades i en cell. Hon tilläts inte att använda telefon och fick inte att ta kontakt med sina

anhöriga eller ett juridiskt biträde. Efter cirka två timmar fördes kvinnan till domstolen. Domstolsförhandlingen påbörjades kl. 15:00. Kvinnan åtalades för ringa huliganism (ett administrativt brott). Hon nekade till anklagelserna och hänvisade till vittnen som iakttagit händelsen. Två polismän och en tjänsteman vittnade mot kvinnan. Domstolsförhandlingen avslutades kl. 15:20. Kvinnan dömdes i enlighet med anklagelsen och påföljden bestämdes till fem dagars frihetsberövande.

Europadomstolen (liten kammare) kom fram till att en kränkning av bl.a. artikel 6.3.b) EKMR hade skett. Enligt Europadomstolens bedömning gav utredningen inget klart svar på när kvinnan fått del av anklagelserna men att det var utrett att kvinnan inte haft möjlighet att förbereda sitt försvar i mer än ett par timmar och att hon under den tiden befunnit sig i en cell på polisstationen eller i en transport till domstolen.

Galstyan mot Armenien den 15 november 2007

En man, som var på väg hem från en demonstration, blev arresterad för att ha hindrat trafiken och för "anti-socialt" beteende vid demonstrationen. Mannen togs med till en polisstation för förhör och anklagades/delgavs misstanke om brottet ringa huliganism. Han hölls kvar på polisstationen, där han genom att skriva på en handling avstod från sin rätt till försvarare. Mannen fördes därefter till en domare. Han dömdes till tre dagars administrativt frihetsberövande för ringa huliganism för att ha förhindrat gatutrafiken och för att ha fört oväsen.

Europadomstolen (liten kammare) fann att det förhållandet att mannen avstått rätten till försvarare inte i sig innebar att han saknade behov av att få tillräcklig tid för att förbereda sitt försvar. Inte heller mannens underlåtelse att föra fram invändningar medförde att hans korta förberedelse inför prövning kunde anses vara tillräcklig.

Det är inte klarlagt hur lång tid mannen hade på sig att förbereda rättegången men förberedelsetiden uppgick till högst några timmar. Under den tiden befann sig den misstänkte på polisstationen utan möjlighet till kontakt med omvärlden eller under transport på väg till domstolen. På polisstationen var han också föremål för förhör och visitation. Europadomstolen fann mot den bakgrunden att det

var tveksamt om mannen fått möjlighet att förstå och bedöma anklagelsen och bevisningen mot honom och om han således haft möjlighet att förbereda sitt försvar. Europadomstolen kom fram till att det hade skett en kränkning av bl.a. artikel 6.3.b) EKMR.

Rätten till försvarare

Den misstänkte har enligt 21 kap. 3 § RB en ovillkorlig rätt att biträdas av en försvarare vid förberedandet och utförandet av sin talan. Det ankommer i första hand på den misstänkte själv att utse en försvarare. Under vissa förutsättningar kan i stället den misstänkte biträdas av en offentlig försvarare, som förordnas av rätten (21 kap. 3 a § RB).

Rätten att biträdas av en försvarare utgör även en grundläggande del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 EKMR. I samband med att den misstänkte underrättas om brottsmisstanken ska han eller hon enligt 12 § FuK även underrättas om sina rättigheter. Vanligtvis sker underrättelsen om den misstänktes rättigheter i samband med förhör. Om den misstänkte uppger att han eller hon vill ha en försvarare närvarande vid förhöret, ska förhöret vara kortfattat och inriktat på att delge brottsmisstanken och få besked om den misstänktes inställning till denna.

Det är i dag endast rätten som prövar frågan om förordnande av en offentlig försvarare. I departementspromemorian *Rätten till offentlig försvarare – Genomförande av EU:s rättshjälpsdirektiv* (Ds 2017:53), finns dock ett förslag om att ge åklagare möjlighet att förordna offentlig försvarare interimistiskt för en gripen eller anhållen person utanför domstolens kontors- och beredskapstid, dvs. huvudsakligen under kvällar och nätter. Promemorian innehåller inga förslag angående personer som inte är frihetsberövade. Ett liknande förslag lämnades även av Häktes- och restriktionsutredningen (SOU 2016:52).

Den misstänkte har ett stort inflytande i fråga om valet av offentlig försvarare. Om den misstänkte har föreslagit någon som är behörig för uppdraget, ska denne enligt 21 kap. 5 § andra stycket RB som utgångspunkt förordnas. Detta är ett utslag av principen om det fria biträdesvalet. Avvikelse från den misstänktes förslag får endast ske om det finns särskilda skäl mot ett förordnande, t.ex. om

den föreslagne försvararen med hänsyn till sitt förhållande till saken eller annan part inte bör förordnas.

Den misstänktes rätt att biträddas av en försvarare innebär i vissa fall att möjligheten till en omedelbar lagföring försvåras eller omöjliggörs. Det kan exempelvis vara så att den misstänkte begär en särskild försvarare som inte är omedelbart tillgänglig. Enligt nuvarande ordning är det inte heller möjligt att få en offentlig försvarare förordnad under vissa tider på dygnet (utanför domstolarnas kontors- och beredskapstider). Även om en möjlighet för åklagaren att förordna försvarare införs interimistiskt i enlighet med ovan angivet förslag, kommer den endast gälla frihetsberövade personer. I avsnitt 8.6 behandlas frågan om de reformbehov avseende rätten till försvarare som jag anser finns.

3.4.6 Fördröjande moment i lagföringsprocessen

Analysbesked

I många fall behöver det under en brottsutredning vidtas någon form av analys, vilka i enklare fall framförallt utgörs av urin- och blodanalys för alkohol och narkotika och av mängd- och sortbedömning avseende narkotika. Analyserna utförs av Rättsmedicinalverket (RMV) och Nationellt Forensiskt Centrum (NFC) vid Polismyndigheten.

De nu aktuella analyserna är i sig inte komplicerade och tar normalt sett inte lång tid att utföra. Proverna behöver dock transporteras och analysen utförs, vilket i sig utgör ett hinder för en omedelbar lagföring i de fall analys behöver göras. I dag saknas praktiska möjligheter för NFC och RMV att utföra en omedelbar analys. Den lokala polisen har inte heller sådana möjligheter. Behov av analys i en brottsutredning utgör därmed i dag ett hinder för en omedelbar lagföring.

Enskilt anspråk

Om ett skadeståndsanspråk grundas på ett brott är åklagaren enligt 22 kap. 2 § RB på målsägandens begäran skyldig att förbereda och

utföra även målsägandens talan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat. Frågor om målsägandes eventuella anspråk på skadestånd på grund av brottet ska mot den bakgrunden uppmärksammas och utredas under förundersökningen.

I många fall aktualiseras inte frågan om skadeståndsanspråk under en brottsutredning. Det kan t.ex. saknas ett målsägandeintresse, som vid olovlig körning och narkotikabrott, eller av andra skäl inte finnas några anspråk som görs gällande. I vissa fall kan det enskilda anspråket vara så komplicerat och komplext att detta inte bör prövas i brottmålet utan i stället bör avskiljas och handläggas som ett tvistemål.

Även om frågan om enskilt anspråk uppmärksammas tidigt i utredningen, vilket bör ske för att anspråket ska kunna handläggas korrekt och inte orsaka en fördröjd handläggning, så medför ett enskilt anspråk i många fall ett hinder för en omedelbar lagföring. Det kan exempelvis behövas hämtas in utredning om skadans storlek eller uppgifter från ett försäkringsbolag.

Personutredning

I vissa fall behövs det en personutredning för att kunna göra en bedömning av vilken påföljd som är lämplig för den misstänkte om han eller hon döms för brottet. I normalfallet inhämtar domstolen yttrande om personutredning från Kriminalvården när åtal har väckts. I vissa fall sker detta före åtal i samband med beslut om häktning.

Av 2 § första stycket lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. följer emellertid att åklagaren under vissa förutsättningar har möjlighet att inhämta yttrande innan allmänt åtal har väckts. Av bestämmelsens andra stycke framgår att ett sådant yttrande får inhämtas under förutsättning att den misstänkte har erkänt gärningen eller det annars finns sannolika skäl för misstanken att han eller hon har begått brottet. I delbetänkandet *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36), har det föreslagits att denna möjlighet används för att få till stånd en snabbare hantering av inhämtande av

personutredning. Med en sådan hantering förväntas personutredningar kunna färdigställas inom två till sex veckor, vilket innebär att mål där personutredning ska inhämtas ska kunna hanteras inom ramen för det föreslagna snabbförfarandet.

I dag saknas dock praktiska möjligheter att få tillstånd en omedelbar personutredning. Även om Kriminalvården skulle tillföras tillräckliga resurser för att kunna utföra utredning med omedelbart varsel, skulle det i många fall inte vara möjligt att slutföra dem direkt. Exempelvis kan det finnas behov av att hämta in referenser, information från socialnämnden eller utredning om tänkbara vårdinsatser m.m. Slutsatsen blir att det i de fall en personutredning behöver inhämtas inte är möjligt att lagföra en person i omedelbar anslutning till ingripandet, i vart fall inte med de högt ställda krav på en personutrednings innehåll och kvalitet som finns i dag.

3.4.7 Utgångspunkter för tingsrätternas tillgänglighet

Det finns för närvarande 48 tingsrätter i Sverige. Dessa prövar som huvudregel brottmål som första instans (1 kap. 1 § RB). En tingsrätts behörighet att ta upp brottmål till prövning regleras i 19 kap. RB. Förenklat uttryckt kan tingsrättens behörighet huvudsakligen beskrivas som att gärningsmannen eller brottet ska ha en koppling till tingsrättens domsaga. Indelningen av domsagorna framgår av förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor.

En tingsrätt ska hålla öppet för allmänheten på bestämda tider (1 kap. 2 § femte stycket RB). Andra regler gäller för en tingsrätts handläggning av förvaltningsärenden, vilket inte behandlas vidare i detta sammanhang. I praktiken håller tingsrätterna normalt öppet på dagtid under vardagar.

Utanför ordinarie öppettider ska vissa tingsrätter ha beredskap att pröva frågor som rör förundersökning och användande av tvångsmedel m.m., framförallt häktning (förordningen [1988:31] om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.). Domstolsverket har meddelat närmare föreskrifter avseende tingsrätternas uppdelning i beredskapsområden (Domstolsverkets författningssamling DVFS 2013:2). Utöver frågor om häktning provas bl.a. frågor om förordnande av offentlig försvarare. Vid

helgberedskapen är landets 48 tingsrätter indelade i 25 beredskapsområden som vardera består av en till tre (i ett fall fyra) tingsrätter. Det är vanligtvis en domare inom varje beredskapsområde som fullgör beredskapen. Hur beredskapen är organiserad skiljer sig emellertid i viss mån åt mellan de olika beredskapsområdena och det finns variationer bl.a. i fråga om domstolarnas tillgänglighet.

För närvarande pågår inom Domstolsverket projektet Effektiv och enhetlig helgberedskap. Syftet med projektet är att skapa förutsättningar för en enhetlig, rättssäker och effektiv helgberedskap över hela landet. Domstolsverket har upplyst att de förslag som projektet arbetar med är att tingsrätterna ska delas in i färre och i vissa fall geografiskt större beredskapsområden (cirka 10–15 områden). Varje område ska bestå av flera tingsrätter, oftast tre eller fyra. Till varje beredskapsområde ska inrättas ett centraliserat stöd i form av bemannade kanslier som ska ge stöd åt beredskapsdomaren. Projektet beräknar att under 2018 kunna lägga fram ett förslag på framtida organisation av tingsrätternas helgberedskap.

3.4.8 En ordning med dygnet runt-öppna jourdomstolar – en förutsättning för omedelbar lagföring

Allmänna utgångspunkter

Med begreppet jourdomstol avses i detta avsnitt en domstol som håller öppet under icke ordinarie arbetstid med syftet att lagföring ska kunna ske i direkt anslutning till brottet eller brottsupptäckten (ingripandet). Utgångspunkten är då att målet ska kunna avgöras vid ett enda rättegångstillfälle, vilket alltså ska ligga i omedelbar eller mycket nära anslutning till brottet.

För att kunna åstadkomma en omedelbar lagföring krävs att berörda domstolar är bemannade och har kapacitet att hålla huvudförhandling dygnet runt. Domstolarna behöver därmed i praktiken ha öppet dygnet runt.

En tänkbar minimibemanning i varje enskild dygnet runt-öppen domstol skulle kunna vara en domare och en administrativ

handläggare, tre nämndemän och en eller flera ordningsvakter som även bemannar eventuella säkerhetskontroller.

Utöver tingsrättens personal behöver även andra aktörer, såsom åklagare, offentliga försvarare, tolkar m.fl. ha kapacitet att delta dygnet runt.

Vad krävs för lagföring i domstol?

Såsom redogjorts för i föregående avsnitt finns det en rad förutsättningar och moment som måste vara uppfyllda och genomförda för att lagföring i domstol ska kunna komma till stånd, vilket framgår av nedan illustration.

Figur 3.10 Lagföringsprocessen



Brottsutredningen, eventuella förordnanden av offentlig försvarare och målsägandebiträde, framtagande av enskilt anspråk och personutredning, liksom det skäliga rådrum som ska ges den misstänkte utgör alla fördröjande moment i en strävan mot en omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring. Dessa åtgärder medför att en omedelbar lagföring enligt nuvarande lagstiftning inte är möjlig annat än i ett begränsat antal fall.

För att åstadkomma en omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring för en större mängd ärenden krävs enligt min bedömning relativt stora förändringar av grundläggande principer i det svenska rättssystemet.

Vilka typer av ärenden kan avgöras omedelbart i dag?

Det skulle vara förhållandevis lätt att hitta ett underlag för de ärenden som kan avgöras i ett system med dygnet runt-öppna jourdomstolar i de ärenden som i dag avgörs genom strafföreläggande och ordningsbot, dvs. utan domstolsmedverkan. Dessa ärenden är av enkel natur, det krävs ingen personutredning och de kan avgöras i omedelbar eller i det närmaste omedelbar anslutning till brottet.

Att välja en lösning där man frångår ett fungerande och för den misstänkte enkelt system och i stället avgör dessa ärenden i domstol under jourtid skulle dock innebära att man tog ett steg tillbaka i utvecklingen och skapade en mer resurskrävande och ineffektiv ordning. En sådan lösning framstår därför inte som ett tänkbart alternativ.

De alternativ till domstolsprövning som har utvecklats under flera decennier bör i stället fortsätta utvecklas, förfinas och anpassas till dagens rättssystem. I avsnitt 8.3 behandlar jag några förslag till ytterligare reformer som skulle kunna genomföras på sikt inom detta område.

Mål som redan i dag handläggs med stor skyndsamhet är mål med häktade och mål med unga lagöverträdare. I dessa mål finns tidsfrister som ska hållas och ett på det hela taget fungerande system för en snabb lagföring. Fristmålen kan sällan avgöras omedelbart. Exempelvis behöver i många fall utredningsåtgärder såsom förhör, brottsplatsundersökning och analyser utföras.

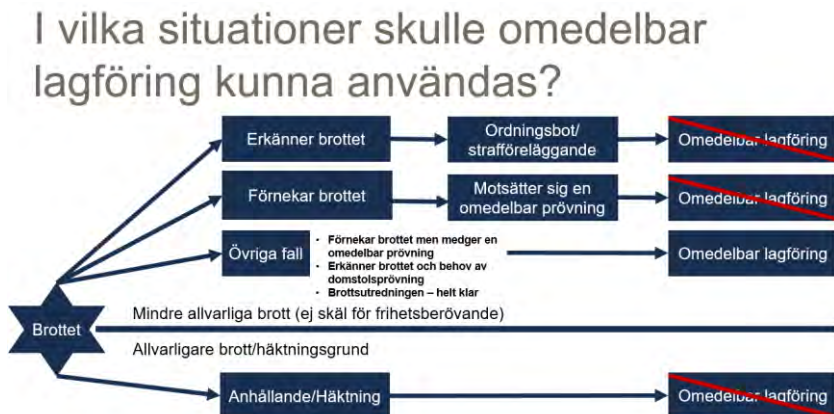
De mål som i övrigt kan avgöras i omedelbar eller mycket nära anslutning till brottet utgörs av brott där brottsutredningen kan slutföras direkt på brottsplatsen eller med någon enstaka åtgärd som kan utföras i direkt anslutning till brottet. För att ett ärende ska kunna avgöras genom en omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring krävs därutöver att den misstänkte avstår från det skäligen rådru som han eller hon har rätt till samt från åtgärder för att förbereda sitt försvar.

Det är också nödvändigt att andra involverade aktörer, såsom offentliga försvarare och tolkar, har möjlighet att delta med mycket kort varsel. Om det finns en målsägande i målet ska han eller hon också med mycket kort varsel ha möjlighet att delta vid

förhandlingen och därutöver ha avstått från tid att framställa eller ta fram utredning om det enskilda anspråket.

Med dessa förutsättningar kan man förutse att underlaget av ärenden som skulle kunna avgöras omedelbart, t.ex. under kvälls- eller nattetid, är begränsat.

Figur 3.11 Förutsättningar för omedelbar lagföring



Praktiska svårigheter med dygnet runt-öppna domstolar

Utöver problematiken kring ett begränsat målunderlag, skulle en ordning med dygnet runt-öppna jourdomstolar potentiellt innebära ett antal praktiska svårigheter för de aktörer som berörs. Till att börja med kan medverkan från förhörspersoner – t.ex. målsägande och vittnen – i vissa fall vara svår att få till stånd till följd av en inledande chockreaktion eller på grund av alkoholberusning eller drogpåverkan. I sådana fall skulle det kunna visa sig bli omöjligt att hålla vare sig förhör eller en omedelbar huvudförhandling, utan man skulle i stället vara tvungen att vänta till ett senare tillfälle.

Även det förhållandet att parter och vittnen skulle behöva inställa sig i domstol med mycket kort varsel, ibland under kvälls- och nattetid och helger, skulle kunna medföra praktiska problem. Det är troligen inte rimligt eller praktiskt möjligt att ställa kravet att berörda aktörer ovillkorligen ställer in andra åtaganden, exempelvis arbete, med så kort varsel som krävs för att en omedelbar lagföring ska kunna ske.

En annan nödvändighet är att det finns ett fungerande system med ständig tillgång till försvarare, målsägandebiträden, liksom åklagare som med mycket kort varsel kan infinna sig i domstolen. Med tillräckliga resurser är dock denna fråga troligen lättare att lösa än den föregående om parter och vittnens medverkan.

När det sedan kommer till frågan om ett effektivt utnyttjande av resurser, kan det förutses att måltillströmningen av mål som kan avgöras i jourdomstolarna blir liten, svår att förutse och förhållandevis ojämn. Risken är stor att jourdomstolslösningen inte kommer att utnyttjas i önskad omfattning samtidigt som den är i hög grad kostnadsdrivande. Särskilt svårt kan det bli att löpande skapa ett tillräckligt målunderlag i de små och mellanstora domstolarna.

Ekonomiska konsekvenser – dygnet runt-öppna domstolar

Det är svårt att göra en fullständig beräkning kring kostnaderna för en ordning med dygnet runt-öppna domstolar. Förutom att kostnaderna för domstolarna ska beräknas måste övriga aktörers kostnader beaktas, dvs. kostnader för polis, åklagare, tolk, rättsliga biträden, kriminalvården m.m.

Tabell 3.12 Kostnadsuppskattning för dygnet-runt-öppna domstolar

16 timmar varje vardag utanför ordinarie öppettider och
24 timmar varje annars arbetsfri dag (lördag, söndag och helgdag)
med minimerad bemanning

Personaltyp	Kostnad per år
1 domstolshandläggare	156 miljoner
1 domare	369 miljoner
1 vaktmästare/ordningsvakt	98 miljoner
Totalt	623 miljoner

Källa: Domstolsverket

Kostnadsberäkningen baserar sig på att alla 48 tingsrätter skulle ha en minimibemanning dygnet runt utanför ordinarie öppettider, dvs. tidiga morgnar, kvällen och nätter på vardagar och alla timmar på helgen. Beräkningen avser endast kostnaden för själva domstolspersonalen och grundar sig på beräkningar från Domstolsverket.

En grov uppskattning är att merkostnaden för Åklagarmyndigheten ungefär motsvarar kostnaden för en domare, dvs. cirka 350 miljoner kr. Kostnaden för rättsliga biträden är svårt att beräkna eftersom arbete inte nödvändigtvis kommer att utföras under dygnets alla timmar. Det finns inte heller någon reglering av hur en eventuell beredskapsersättning ska beräknas. En uppskattning är att kostnaden för rättsliga biträden uppgår till cirka 200 miljoner kr. Därutöver tillkommer kostnader för tolkar, nämndemän, lokalkostnader och administrativa kostnader, vilka det i nuläget råder stor osäkerhet kring.

Tabell 3.13 Kostnadsuppskattning för dygnet-runt-öppna domstolar

Personalkostnader för domstolarna, åklagarna och rättsliga biträden

Personaltyp	Kostnad per år
Domstol	623 miljoner
Åklagare	350 miljoner
Rättsliga biträden	200 miljoner
Totalt	1 173 miljoner

En grov uppskattning visar att personalkostnaderna för ett jourdomstolssystem med dygnet runt-öppna domstolar uppgår till cirka 1,1 till 1,2 miljarder kr per år med en tänkt minimibemanning. Det finns en stor osäkerhet i kostnadsberäkningen som både kan avvika uppåt och neråt. Den ger dock starka indikationer på att en tänkt reform med dygnet runt-öppna domstolar skulle vara förenad med stora kostnader. Som en jämförelse kan nämnas att det totala anslaget för Sveriges domstolar för 2018 uppgår till cirka 5,6 miljarder kr.

Om vissa mål och ärenden prövas i ett jourdomstolssystem med dygnet runt-öppna domstolar kan det förväntas att den ordinarie domstolsverksamheten avlastas i motsvarande mån, liksom den helgberedskap som finns i dag. Den utgångspunkten är bara giltig om det samtidigt förutsätts att den nya verksamheten är alltigenom effektiv. Som tidigare har sagts finns det en begränsning av vilka ärenden och mål som kan avgöras i ett jourdomstolssystem med dygnet runt-öppna domstolar. Det kan inte heller förväntas att de dygnet runt-öppna domstolarna kommer ha ett tillräckligt stort målunderlag för att ha en full beläggning.

Domstolsverket har i sina beräkningar inte beaktat det förhållandet att små tingsrätter skulle behöva förstärkning med ytterligare domare och annan personal för att klara av att bedriva en jourverksamhet och att domare, på liknande sätt som åklagare, skulle behöva få kompensation för kvälls- och nattjänstgöring genom ledighet under ordinarie arbetstid. Slutligen har det i beräkningen inte beaktats att vissa tingsrätter troligen skulle behöva byggas om för att det skulle vara möjligt att med en begränsad personalstyrka bedriva jourverksamhet i tingsrätternas lokaler.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kostnaden för Sveriges domstolar att införa en ordning med dygnet runt-öppna domstolar skulle bli betydande. Även för rättsväsendets övriga myndigheter, såsom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och när det gäller anslaget för rättsliga biträden skulle den ekonomiska belastningen bli betydande.

Slutsatser kring en ordning med dygnet runt-öppna domstolar

Önskemålet att utreda och föreslå en ordning med jourdomstolar utgår, åtminstone till viss del, ifrån att domstolarna och processen i domstol är en orsak till att lagföringen av brottmål tar för lång tid.

Jag har i delredovisningen (Ds 2017:36) redogjort för vilka moment som bidrar till att lagföringen tar lång tid och har där kommit fram till att de i första hand utgörs av ställtider under förundersökningen och i samband med delgivningsförfaranden under förundersökning och i domstol. Genom de förslag till åtgärder och regeländringar som lagts fram i delbetänkandet, vilka nu prövas inom ramen för det försöksprojekt som startat i norra Stockholm, kommer tiden för lagföring av enkla mängdbrott förkortas väsentligt, se vidare avsnitt 4.

Frågan är om en ordning med jourdomstolar skapar förutsättningar till omedelbar lagföring. Med dygnet runt-öppna domstolar finns det i och för sig förutsättningar att avgöra målen i omedelbar anslutning till brottet oavsett när på dygnet ingripandet sker. Såsom har redovisats i avsnitten ovan finns det dock en rad faktorer som omöjliggör en omedelbar lagföring i de flesta fall. Slutsatsen blir att underlaget av ärenden som skulle kunna avgöras i

omedelbar anslutning till brottet är mycket begränsat om man undantar de ärenden som i dag avgörs utanför domstol.

Till detta kommer att det finns praktiska svårigheter med en sådan ordning och att kostnaderna för en sådan lösning kan förväntas bli betydande. Det finns mot denna bakgrund inte skäl att införa en ordning med dygnet runt-öppna domstolar.

Hur skulle man kunna möjliggöra en omedelbar lagföring i fler fall?

Om det skulle bedömas finnas skäl att gå vidare i frågan att skapa en ordning med dygnet runt-öppna jourdomstolar, bör frågan om hur man kan öka målunderlaget för en sådan domstol ses över; detta för att skapa en tillräckligt stor och förutsebar målstock och ett effektivt förfarande.

Vid undersökningen av om det i jämförbara rättsordningar finns exempel på jourdomstolslösningar som skulle kunna tjäna som förebild för oss, har de lösningar som förekommer visat sig svåra att applicera i vårt rättssystem utan att tämligen genomgripande förändringar görs. Det har vidare framkommit att merparten av de lösningar som förekommer möjliggör en lagföring som inte är omedelbar utan i stället snabb, från ett par dagar upp till några veckor. Det bör slutligen också beaktas att domstolens roll ser relativt olika ut i de jämförda rättsordningarna. I Sverige är det exempelvis åklagaren som beslutar om anhållande medan det i vissa rättsordningar är domstolen som beslutar i frågan. Även den omständigheten har viss betydelse vid en jämförelse av olika jourdomstolslösningar.

Betydelsen av ett erkännande

I den svenska rättsordningen ges den misstänktes inställning till brottsmisstanken under förundersökningen – men även sedan åtal har väckts – begränsad betydelse. Ett erkännande utgör ett av flera bevismedel som i den svenska rättsordningen måste kompletteras av styrkande omständigheter.

I ett antal utländska rättsordningar kan den tilltalade förklara sig skyldig till ett brott, vilket i sin tur medför att åklagaren befrias från

bevisbördan för att den tilltalade är skyldig och att en dom kan meddelas i enlighet med den tilltalades erkännande. Det innebär att utredning om brottet i praktiken inte behöver vidtas utan att lagföring som regel kan ske i omedelbar anslutning till brottet.

Straffprocessutredning föreslog i betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) att ett erkännande i vissa fall kan få större betydelse och ge vissa konsekvenser i brottmålsförfarandet. För att möjliggöra en i det närmaste omedelbar lagföring skulle man kunna utreda frågan om erkännandets betydelse ytterligare i syfte att närma sig en sådan lösning som finns i vissa länder. Till frågeställningen är dock ett antal andra frågeställningar kopplade, såsom exempelvis frågan om *plea bargaining*. Att införa en ordning där ett erkännande som ensamt bevismedel kan medföra en fällande dom skulle öka möjligheterna till omedelbar lagföring avsevärt. En sådan reform skulle dock innebära en relativt stor systemförändring, vilken givetvis måste föregås av noggranna överväganden.

Av betydelse är att också Straffprocessutredningens förslag om en förändrad syn på erkännandets betydelse hade ett annat huvudsakligt syfte än att korta handläggningstiderna och snabba upp lagföringen. Eftersom åklagaren enligt förslaget ska framställa ett påföljdsyrkande i domstol skulle det vara möjligt, vilket det inte är i dag, för den tilltalade att erkänna brottet med beaktande av den presumtiva påföljden.

För att skapa ett stort målunderlag för omedelbar lagföring skulle det troligen krävas att synen på och betydelsen av ett erkännande förändrades i grunden. Om ett erkännande ensamt kan leda till fällande dom skapas naturligtvis helt andra möjligheter till en omedelbar lagföring. En sådan utveckling på kort eller medellång sikt framstår dock inte som sannolik.

Möjlighet till korta frihetsberövanden

Huvudregeln i 24 kap. 1 § RB är att det krävs att den misstänkte är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år för att häktning ska vara möjlig. Det måste därutöver finnas särskilda häktningsskäl i form av s.k. flyktfara, kollusionsfara och/eller recidivfara. Häktningen måste också vara proportionerlig och det får inte förväntas att påföljden endast kommer att bli böter.

Det finns också möjlighet att under vissa förutsättningar häkta någon som endast är skäligen misstänkt för ett brott, s.k. utredningshäktning (24 kap 3 § RB), liksom möjlighet att häkta i fall där det föreligger s.k. kvalificerad flyktfara (24 kap. 2 § RB).

För att öka möjligheterna till omedelbar eller mycket snabb lagföring i fall där den misstänkte inte medverkar i utredningen skulle möjligheterna till kortare frihetsberövanden i syfte att färdigställa en utredning eller för att transportera den misstänkte till domstolen kunna övervägas. Även denna fråga innehåller dock viktiga rättssäkerhetsaspekter och skulle kräva omfattande utredning och överväganden.

3.5 Jourdomstolar med utökade öppettider – ökad tillgänglighet

Vad kan uppnås med en ordning med jourdomstolar med utökade öppettider?

Med begreppet jourdomstol avses i detta avsnitt en domstol som håller öppet under viss tid under icke ordinarie arbetstid med syftet att lagföring ska kunna ske i nära anslutning till brottet eller brottsupptäckten (ingripandet) och/eller att jourdomstolsverksamheten ska kunna avlasta domstolarnas ordinarie verksamhet.

På liknande sätt som gällande en dygnet runt-lösning skulle den nu aktuella lösningen leda till ökad flexibilitet och kortare genomströmningstider.

Om syftet med ett system med jourdomstolar är att kunna avgöra ett mål i direkt anslutning till ett ingripande uppfylls det inte genom att inrätta domstolar med utökade öppettider. Däremot får domstolarna ökad kapacitet att hålla förhandling och avgöra mål i sin ordinarie verksamhet liksom eventuella ärenden som handläggs särskilt snabbt inom ramen för ett snabbförfarande eller dylikt.

Den nu aktuella lösningen bör alltså kunna leda till en snabbare lagföring generellt sett och till en ökad kapacitet i domstolarna. Lösningar för att avlasta den ordinarie verksamheten förekommer internationellt, bl.a. finns för närvarande ett projekt i Storbritannien där man utnyttjar befintliga domstolssalar till att hålla förhandling

under icke ordinarie kontorstid; detta i syfte att avverka höga balanser. En svensk jourdomstolslösning med utökade öppettider skulle kunna avlasta den ordinarie verksamheten på liknande sätt.

Generellt sett klarar emellertid de svenska tingsrätterna i dag de verksamhetsmål som fastställs årligen och det finns generellt sett inte heller några stora brottmålsbalanser i landets tingsrätter.

Tabell 3.14 Tingsrätter – genomströmningstider

År 2015–2017
Brottmål exkl. förtursmål
75:e percentilen, regeringens mål 5 månader

2015	2016	2017
4,5	4,3	4,2

Källa: Domstolsverket

Genomströmningstiderna har fortsatt att minska i tingsrätterna. För år 2017 uppgick genomströmningstiden för 75:e percentilen till 4,2 månader. Utvecklingen av genomströmningstiderna bedöms därför vara god.

Tabell 3.15 Tingsrätter – målutveckling

	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomna mål – brottmål	85 543	83 699	82 844	83 863	90 488
Avgjorda mål – brottmål	86 083	83 887	83 548	82 337	86 270
Balanserade mål – brottmål	29 967	29 582	28 774	30 216	34 362

Källa: Domstolsverket

Målutvecklingen har varit relativt stabil över tid men ökat något den senaste tiden. För 2017 har det skett en ökning för både antalet inkomna och avgjorda mål. Antalet balanserade mål har ökat något för 2017 men sett till andelen balanserade mål i relation till antalet inkomna mål är uppgången mindre påtaglig.

Det finns i dag inget som tyder på att tingsrätterna generellt saknar tillgängliga förhandlingssalar och att de mot den bakgrunden skulle behöva sträcka ut den ordinarie kontorstiden för att klara balanserna eller fristerna i fristmålen. Om man med utökade öppettider i stället önskar öka kapaciteten generellt bör man snarare överväga att öka personalen i tingsrätterna, vilket skulle ge liknande resultat till en betydligt lägre kostnad.

En ordning med jourdomstolar med utökade öppettider kan också utgöra en komponent i ett snabbförfarande med syfte att åstadkomma en snabbare lagföring av vissa typer av enkla brott. En sådan lösning skulle kunna kopplas till det snabbförfarande som presenterats i delbetänkandet *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36).

Det är det dock svårt att se att en lösning med jourdomstolar med utökade öppettider som ett komplement till ett snabbförfarande skulle ge annat än någon enstaka dags kortare handläggningstid i förhållande till det snabbförfarande som tagits i bruk i försöksprojektet i norra Stockholm. Detta beror på att domstolarna i dag såvitt har framkommit har kapacitet att även avgöra mål inom ramen för ett snabbförfarande under ordinarie arbetstid och att det därför inte finns behov av ytterligare kapacitet att hålla huvudförhandlingar.

Det framstår inte heller som rimligt att avgöra färska mål något snabbare genom ett så pass kostnadsdrivande system som en jourdomstolslösning utgör.

Ekonomiska konsekvenser av en ordning med jourdomstolar med utökade öppettider

Det är svårt att göra någon säker uppskattning av kostnaderna för att utöka öppettiderna och införa viss möjlighet att avgöra brottmål på kvällar och helger. En orsak till detta är att den personal som tjänstgör i domstolarna inte har löneavtal eller arbetsformer som möjliggör det. Det kan exempelvis komma att behöva förhandlas kring kompensation i ledig tid efter jourtjänstgöring. Underlaget i tabellen nedan har inhämtats från Domstolsverket.

Modellen med utökade arbetstider enligt tabellen utgår från en s.k. minimi-lösning där öppettiderna utökas fyra timmar på kvällstid under helgfria vardagar och 4 timmar på annars arbetsfria dagar (lördag, söndag och helgdagar). Den ökade öppettiden skulle naturligtvis kunna göras både kortare och längre utifrån behov.

Tingsrätternas kostnader uppgår vid en grov uppskattning till cirka 118,5 miljoner kr per år (exklusive kostnader för nämndemän, eventuella ökade lokalkostnader eller andra administrativa kostnader).

Tabell 3.16 Kostnadsuppskattning för utökade öppettider för samtliga tingsrätter

4 timmar varje vardagskväll och 4 timmar varje annars arbetsfri dag (lördag, söndag och helgdag) med minimibemanning

Personaltyp	Kostnad per år
1 domstolshandläggare	34 miljoner
1 domare	50,5 miljoner
1 vaktmästare/ordningsvakt	34 miljoner
Totalt	118,5 miljoner

Källa: Domstolsverket

Till de ovan redovisade kostnaderna för domstolarna kommer övriga kostnader inom rättsväsendet. För Åklagarmyndighetens del förväntas det främst bestå av kostnader i form av personalkostnader för åklagare som behöver närvara i domstol. Vid en grov uppskattning kommer dessa kostnader, om de följer en minimibemanning i domstolarna, att uppgå till drygt 50 miljoner kr per år. Därutöver tillkommer kostnader för rättsliga biträden, t.ex. offentliga försvarare. En uppskattad kostnad för rättsliga biträden uppgår även den till cirka 50 miljoner kr.

Tabell 3.17 Kostnadsuppskattning för utökade öppettider för samtliga tingsrätter

Personalkostnader för domstolarna, åklagarna och rättsliga biträden

Personaltyp	Kostnad per år
Domstol	118,5 miljoner
Åklagare	50 miljoner
Rättsliga biträden	50 miljoner
Totalt	218,5 miljoner

Som en jämförelse kan nämnas att personalkostnaderna för tingsrätternas nuvarande helgberedskapsverksamhet enligt Domstolsverkets uppgifter för närvarande uppgår till 16,5 miljoner kr per år. I det beloppet ingår emellertid inte kostnad för vaktmästare eller ordningsvakt.

Tabell 3.18 Kostnaden för tingsrätternas helgberedskap (häktningjour)

	Kostnad per år
1 handläggare	5,5 miljoner
1 domare	11 miljoner
Totalt	16,5 miljoner

Källa: Domstolsverket

Slutsatser kring en ordning med jourdomstolar med utökade öppettider

Med kväll- och helgöppna domstolar kan fler mål avgöras som annars hade avgjorts inom ramen för domstolarnas ordinarie verksamhet. Detta innebär en minskning av kostnaderna för den ordinarie verksamheten. Till detta kommer att vissa mål kan avgöras något snabbare än i dag. Däremot blir kostnaden per mål betydligt högre med en lösning med kvälls- och helgöppna domstolar än vad det kostar att avgöra samma brottmål inom den ordinarie verksamheten i dag.

En lösning med jourdomstolar med utökade öppettider skulle vara relativt ineffektiv, sett i förhållande till kostnaden för densamma. Under fyra timmar skulle en tingsrätt med en domare kunna avgöra två okomplicerade brottmål eller fyra mycket enkla brottmål, t.ex. trafikbrott. Därutöver tillkommer arbete och tid för förberedelse och efterarbete.

Frågan om kvälls- och helgöppna domstolar bör införas måste besvaras utifrån de behov som finns. Mot bakgrund bl.a. av de förväntade kostnaderna för en sådan lösning bör en sådan ordning endast införas om det uppfyller en viktig funktion och tillgodoser ett behov som inte kan uppfyllas på något annat sätt.

Som angetts kommer kvälls- och helgöppna domstolar, annat än i undantagsfall, inte tillgodose ett behov av att kunna avgöra mål i omedelbar anslutning till brottet. Däremot kan sådana jourdomstolar avgöra brottmål som härrör sig från händelser några dagar eller veckor tidigare. Det är enligt min bedömning svårt att se behovet av att just dessa mål bör avgöras på kvällar och helger i stället för på vardagar inom ramen för tingsrätternas ordinarie verksamhet.

En fördel med domstolar med mer flexibla öppettider är att dessa till viss del kan möta upp samhällets ökade servicebehov. För

enskilda parter eller aktörer kan det vara en fördel om det finns möjlighet att välja att delta i domstolarnas verksamhet på olika tider, även under kvälls- och helgtid. När tingsrätterna i dag sätter ut brottmål till huvudförhandling förekommer det sällan förhandskontakter från domstolens sida för att kontrollera att tiden passar den enskilde. Frågan är om en strävan mot ökad service kan utgöra ett tillräckligt skäl till att utöka öppettiderna. Frågan är också om det finns en önskan från allmänheten om att brottmålsförhandlingar ska kunna hållas under kvälls- och helgtid. Hänsyn till ökad service får i detta sammanhang ställas mot kostnads- och effektivitetsaspekter och väger i det sammanhanget enligt min bedömning relativt lätt.

Sammanfattningsvis kan kvälls- och helgöppna domstolar inte möta ett krav på omedelbar lagföring eftersom detta i princip kräver att domstolarna är öppna dygnet runt. Däremot skulle en sådan lösning kunna utgöra ett sätt att minska målbalanser, förkorta handläggningstiderna för vissa typer av brottmål och att lagföra personer något snabbare än med nuvarande system.

Domstolarna uppfyller de verksamhetsmål som regeringen har satt upp på verksamheten. För att få till stånd en betydligt snabbare lagföring av enkla brottmål än som sker i dag behövs enligt min bedömning inte någon förändring av domstolarnas öppettider. I stället bör fokus ligga på andra typer av åtgärder, vilka kan verkställas till en betydligt lägre kostnad.

En lösning med ett mindre antal jourdomstolar med utökade öppettider

En ordning med jourdomstolar skulle också kunna gå ut på att en mindre krets av tingsrätter utanför eller under ordinarie arbetstid hade beredskap att snabbt pröva brottmål inom ett geografiskt område som också innefattar andra närliggande domstolars domkretsar. Domstolsverket förbereder att inleda ett projekt om effektiv och enhetlig helgberedskap som beskrivs närmare i avsnitt 3.4.7. En del av projektet handlar om att tillhandahålla ett centraliserat kanslistöd till ett större upptagningsområde.

Vid en jämförelse med den ovan presenterade modellen med jourdomstolar med utökade öppettider blir kostnaden för en sådan lösning naturligtvis mindre. Om exempelvis 15–20 tingsrätter skulle

få möjlighet att på det sätt som beskrivits tidigare på kvälls- och helgtid avgöra vissa mål från övriga tingsrätter, skulle kostnaderna för en minimibemanning minskas grovt räknat med cirka en fjärdedel. Även beträffande denna lösning skulle tingsrätternas möjlighet att avgöra mål öka eftersom nya personalresurser på kvällstid skulle användas för målavverkning och ärendehantering.

Däremot är detta alternativ förknippat med praktiska svårigheter i form av stora avstånd och parter och andra aktörer som är geografiskt placerade långt ifrån den domstol som ska pröva målet. I den mån videolänk kan användas minskar svårigheterna medan de i vissa fall skulle kunna utgöra ett hinder för prövning.

En aspekt på detta är att misstänkta personer i stad och landsbygd skulle bli behandlade på olika sätt. Det skulle ur ett rättssäkerhetsperspektiv kunna ifrågasättas om den misstänktes möjlighet att försvara sig påverkas eftersom en direktkontakt mellan den misstänkte och hans eller hennes försvarare i vissa fall skulle vara svår att upprätthålla; detta bl.a. mot bakgrund att det i små orter kan vara svårt att med mycket kort varsel få en offentlig försvarare. Det förekommer visserligen redan i dag videolänk i samband med domstolsförhandlingar och detta fungerar i många fall mycket bra. I fall där det inte skulle anses lämpligt med en förhandling via videolänk skulle berörda aktörer dock behöva ta sig till jourdomstolen, vilken i vissa fall skulle ligga relativt långt ifrån aktörernas hemort. Det finns inte heller något utvecklat system för att t.ex. hålla polisförhör på videolänk eller låta den misstänkte ha ett privat videolänksamtal med sin försvarare i fall där försvararen skulle vara geografiskt placerad på annan plats än den misstänkte.

Ett antal jourdomstolar med utökade öppettider som täcker ett större geografiskt område skulle också kunna ha till uppgift att fatta handläggningsbeslut om förordnande av försvarare och målsägandebiträden. Under tingsrätternas helgberedskap handläggs i dag endast de mest brådskande frågorna som framförallt rör personer som är frihetsberövade men med en sådan lösning skulle utrymmet att pröva fler ärenden troligen öka.

En ökad tillgänglighet skulle därmed även med denna lösning förbättra möjligheterna till en snabbare lagföring för ett antal mängdärenden. Det är däremot tveksamt om kostnaderna för en sådan lösning står i proportion till nyttan.

3.6 Slutsatser om jourdomstolar i brottmål

Bedömning: En ordning med dygnet runt-öppna jourdomstolar skulle skapa praktiska förutsättningar för en omedelbar eller i det närmaste omedelbar lagföring. Antalet mål som kan avgöras omedelbart är dock begränsat, bl.a. mot bakgrund av att en brottsutredning behöver genomföras och att den misstänkte har grundläggande rättigheter till skäligt rådrum och att förbereda sitt försvar. Med beaktande av de stora kostnader och praktiska svårigheter som en lösning med dygnet runt-öppna jourdomstolar innebär, bör en sådan lösning inte väljas.

En ordning med kvälls- och helgöppna jourdomstolar innebär inte i sig att omedelbar lagföring blir möjlig. Däremot skapas med en sådan lösning utrymme för att hålla fler brottmålsförhandlingar, vilket ökar domstolarnas kapacitet och tillgänglighet. Effekten blir dock begränsad samtidigt som lösningen är kostsam.

Syftet med jourdomstolar, dvs. att uppnå en snabbare lagföring, kan uppnås på andra mer verksamhets- och kostnadseffektiva sätt.

Av uppdraget följer att redovisa hur en ordning med jourdomstolar kan utformas och att överväga om en sådan bör inrättas i syfte att åstadkomma en snabbare lagföring. Begreppet jourdomstol är som angetts tidigare inte definierat i uppdragsbeskrivningen. I stället anges som en inriktning för utredningen att brottet ska kunna prövas så snart som möjligt efter polisens ingripande, från samma dag som ingripandet upp till ungefär två veckor från det.

Starka skäl talar emot att införa en ordning med jourdomstolar som håller öppet dygnet runt. Syftet med så omfattande öppettider måste vara att skapa förutsättningar för att avgöra vissa brottmål omedelbart eller i det närmaste omedelbar anslutning till själva brottet. Antalet mål som kan avgöras omedelbart eller i mycket nära anslutning till händelsen är begränsat och kan i många fall avgöras på andra sätt än genom en domstolsprövning. Kostnaden för en sådan lösning skulle också förväntas överstiga en miljard kr per år.

En alternativ jourdomstolslösning kan, i stället för en dygnet runt-öppen verksamhet med fokus på omedelbar lagföring, bygga på utökade öppettider för de allmänna domstolarnas ordinarie

brottmålsverksamhet. Det kan t.ex. handla om utökade öppettider på kvällar och helger, under s.k. jourtid. Syftet med en sådan lösning skulle vara att öka domstolarnas kapacitet och servicenivå gentemot allmänheten liksom att skapa förutsättningar för en mycket snabb lagföring. Det saknas emellertid behov av att utöka kapaciteten för domstolarna på det sättet. För det fall det finns behov av att utöka antalet huvudförhandlingar och arbeta ner balanser bör i stället den ordinarie verksamheten utökas.

Kostnaden för en minimilösning, dvs. med fyra timmars utökande öppettid per dag och med en domare per tingsrätt, skulle överstiga 200 miljoner kr per år. En sådan lösning skulle, sett i relation till om dessa medel i stället placerades i den ordinarie verksamheten, vara ineffektiv.

Kvälls- och helgöppna domstolar skulle också medföra betydande ekonomiska och praktiska konsekvenser för Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens och de allmänna domstolarnas övriga verksamhet.

Det finns emellertid ett stort behov av att kunna lagföra brott snabbare än vad som sker och är möjligt i dag. De allra enklaste brotten tar i dag mer än 20 veckor att lagföra. Arbetet med att uppnå snabbare lagföring måste inrikta sig på de brottsutredande myndigheternas förmåga att rättssäkert och effektivt utreda brott. En färdigställd utredning är en grundläggande förutsättning för att lagföring ska kunna ske.

Genom att se över den nuvarande lagföringsprocessen i sin helhet och hur olika uppgifter i denna process kan genomföras på ett mer effektivt sätt kan en betydligt snabbare lagföring än vad som sker i dag åstadkommas till en relativt begränsad kostnad.

Utifrån denna utgångspunkt och analysen som gjorts i föregående avsnitt går jag i kommande avsnitt vidare och undersöker förutsättningarna för att inom det befintliga domstolssystemet skapa en snabbare lagföring som antingen uppfyller målsättningen om lagföring inom två veckor eller hamnar nära målsättningen. Detta bör ske genom en ordning med åtgärder genom hela rättskedjan, inkluderande åtgärder i domstolarna, som skapar förutsättningar för en snabb lagföring av såväl frihetsberövade som icke frihetsberövade misstänkta.

4 Snabbförfarande i brottmål för vuxna lagöverträdare

4.1 Inledning

I föregående avsnitt har frågan om jourdomstolar och därtill hörande utmaningar behandlats. Det finns som redogjorts för ingen klar definition av begreppet jourdomstol. I en vidare mening kan en jourdomstol sägas syfta till att åstadkomma en snabbare lagföring än normalt. Hur snabb en lagföringsprocess kan vara är beroende av hur snabbt brottsutredningen kan slutföras, vilket i sin tur ofta är beroende av brottets allvar och karaktär, och av att åklagare och domstol har möjlighet och kapacitet att medverka till en snabb lagföring. Samtidigt ska lagföringsprocessen utformas med beaktande av bibehållen rättssäkerhet.

Det finns flera anledningar till varför det är viktigt att uppnå en snabb lagföring. Det finns såväl starka praktiska som kriminalpolitiska skäl till att lagföringsprocessen bör vara så kort som möjligt. Inte minst de närmast berörda, dvs. den tilltalade och målsäganden, vinner mycket på en snabb lagföring.

En snabb lagföring är en grundbult i en framgångsrik lagföringsprocess. Möjligheten att klara upp ett brott ökar om bevisningen är färsk och de involverade personerna i processen tidigt får sin sak prövad. Oavsett vad reaktionen för brottet blir ifrån samhällets sida kan dessa åtgärder sättas in tidigare om lagföringsprocessen är snabb.

Det är angeläget att sätta in resurser och åtgärder för att motverka och förhindra fortsatt brottslighet. Sådana åtgärder ska sättas in så tidigt som möjligt och förutsätter många gånger att skuldfrågan är avgjord och att gärningsmannen är lagförd för brottet. Den främsta faktorn för att förhindra fortsatt brottslighet sägs ofta vara själva upptäckten av brottet. En satsning på enklare mängdbrott och de

brotsutredande myndigheternas förmåga att utreda och lagföra kan därför tänkas få vissa återverkningar även på annan brottslighet.

För att förhindra personer som återkommande återfaller i brottslighet att begå nya brott behövs olika typer av åtgärder. En avgörande faktor är dock att gärningsmannen anträffas och lagförs. Utan detta är det svårt för samhället att vidta åtgärder som riktar sig mot personen ifråga. Polismyndighetens förmåga att utreda enkla brott på ett effektivt sätt är alltså av viss betydelse för samhällets ansträngningar att motverka brottslighet i stort.

Inriktningen för utredningens uppdrag är att enkla brott ska kunna prövas i tingsrätt så snart som möjligt efter polisens ingripande, från samma dag som ingripandet upp till ungefär två veckor. Med utgångspunkten att lagföringsprocessen för de allra enklaste brotten i dag tar i genomsnitt cirka 22–23 veckor har jag gjort bedömningen att det krävs en översyn av hela rättskedjan i syfte att undersöka vilka moment som är onödiga och kan tas bort eller som kan effektiviseras.

I promemorian *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36) har jag föreslagit vissa åtgärder som inom ramen för ett snabbförfarande medför att den genomsnittliga tiden för lagföringsprocessen i enklare brottmålsärenden i stället för över 22–23 veckor uppgår till två till sex veckor.

Ett enkelt brottmål som slutförs inom två till sex veckor kan vid en första anblick framstå som en handläggning som alltjämt är för långsam. Vid en jämförelse med de handläggningstider som råder i dag och med beaktande av de rättssäkerhetsgarantier som det svenska rättssystemet bygger på, kan det dock konstateras att det föreslagna snabbförfarandet leder till väsentligt förkortade handläggningstider men bibehållen rättssäkerhet i lagföringen.

Till detta kommer att i stort sett alla de fördelar som beskrivits i avsnitt 3, dvs. fördelar som en jourdomstolslösning med omedelbar eller mycket snabb lagföring medför, även uppnås vid en lösning där lagföring sker inom två till sex veckor.

4.2 Sättet att uppnå en snabbare lagföring

För att nå en snabbare lagföring krävs åtgärder inom hela rättskedjan hos bl.a. polis, åklagare, domstol och kriminalvård. En viktig del för att nå en snabb lagföring är dock polisens brottsutredande verksamhet.

De allra enklaste brotten kan ofta utredas och brottsutredningen slutföras direkt på brottsplatsen eller i vart fall kort tid därefter. Även om brottet i sig är lätt att utreda kan vissa moment av brottsutredningen vara tidsutmanande. Som exempel kan nämnas att det ibland kan ta någon eller några dagar att få till stånd ett förhör om den misstänkte begär en särskild offentlig försvarare eller om den misstänkte behöver få biträde av tolk på ett ovanligt språk. Även i de fall där den misstänkte inte har rätt till en offentlig försvarare har den misstänkte rätt att anlita en egen privat försvarare. I fall där en misstänkt som inte är frihetsberövad under kvälls- eller helgtid begär att en offentlig försvarare ska utses kan tingsrättens beslut i dag dröja.

Om brottsutredningen behöver kompletteras med bevisning, t.ex. i form av ett analysbesked tar detta åtminstone några dagar i anspråk eftersom provet måste transporteras och sedan analyseras i labb. Trots att brottsutredningen är av enklare slag kan alltså flera olika faktorer medföra att utredningen inte kan slutföras omedelbart.

Det finns sätt att effektivisera och snabba upp den brottsutredande verksamheten. I promemorian *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36) har jag föreslagit åtgärder som medför att utredningen i enklare ärenden som inte kan slutföras direkt på brottsplatsen men där endast få utredningsåtgärder av rutinmässig karaktär kvarstår, ska kunna slutföras på en till tre veckor beroende på karaktär av utredningen.

För att Polismyndigheten ska kunna genomföra snabba och effektiva brottsutredningar krävs en organisation och verksamhet som är anpassad för det. En del är självfallet att tillräckliga resurser läggs på ingripande- och utredningsverksamheten. En annan lika viktig del är att arbetet organiseras och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Polispersonal i yttre tjänst är i behov av ett bra systemstöd och tillgång till förundersökningsledare som kan ge

direktiv och stöd i utredningsarbetet. Det är också angeläget att den inre utredningsverksamheten inom Polismyndigheten fungerar tillfredställande.

Genom tidiga åtgärder i utredningen och samordning mellan myndigheterna igenom hela rättskedjan, innefattande polis, åklagare, domstol och kriminalvård, kan processen hållas ihop på ett bättre sätt och resurserna användas effektivare. Att myndigheterna och domstolarna samarbetar och samordnar sitt arbete bidrar till att lagföringen blir snabbare och att det sker med högre kvalitet. En snabbare lagföring kan uppnås genom att de moment som i dag tar lång tid förkortas eller tas bort. En sådan faktor är tid för delgivning. En annan sådan faktor är att påbörja handläggningsåtgärder i ett tidigt skede i processen i stället för i ett sent, t.ex. genomförande av personutredning och bokning av tid för huvudförhandling.

Den misstänkte har i olika skeden under lagföringsprocessen rätt att ta del av information. Den misstänkte ska fortlöpande få del av information om brottsutredning, t.ex. delgivning av misstanke och en fortlöpande rätt att ta del av det som förekommit vid förundersökningen. Innan förundersökningen avslutas har den misstänkte rätt att få del av förundersökningsmaterialet och möjlighet att begära kompletterande utredningsåtgärder.

Med en utgångspunkt att polisutredningen ska slutföras direkt på brottsplatsen eller inom tre veckor från ingripandet och i syfte att tidsramarna i snabbförfarandet ska kunna upprätthållas, har bestämmelserna om tillhandahållande av förundersökningsmaterialet förenklats inom ramen för försöksprojektet (se 4 § första stycket § förordningen [2017:1028] om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott). Ytterligare förändringar när det gäller kravet på slutunderrättelse avseende lättutredda och mindre allvarliga brott kan skapa förutsättningar för att åtalsbeslut kan fattas i nära anslutning till brottsutredningens avslutande och bidra till en snabbare lagföring (avsnitt 7). Samtidigt bör dock den misstänktes möjlighet att få del av utredningen stärkas genom ökad information i alla led i syfte att bibehålla rådande rättssäkerhetskrav.

I domstolsprocessen används vanligen förenklad delgivning för att delge den tilltalade stämning och kallelse till huvudförhandling, vilket leder till onödigt långa ställtider då inga andra åtgärder vidtas. En snabbare delgivning av stämning och andra handlingar i brottmål

åstadkoms genom ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning, som kommer att prövas inom ramen för snabbförfarandet i försöksprojektet. Delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning kan förkorta handläggningstiderna och skapar också möjlighet till att göra en preliminär bokning av huvudförhandling i ett tidigt skede av utredningen.

För att den snabba lagföring som eftersträvas ska kunna uppnås är det nödvändigt att tingsrätterna med kort varsel kan tillhandahålla förhandlingstider och avgöra de mål som handläggs inom ramen för den snabba lagföringen. Detta kan åstadkommas genom en organisation med bokningssystem för förhandlingstider, tillhandahållande av särskilda förhandlingsdagar och personell beredskap för snabba avgöranden.

4.3 Det pågående försöksprojektet med ett snabbförfarande i brottmål

4.3.1 Inledning

I dag är genomströmningstiderna för många av de enklare trafikbrotten, dvs. tiden från polisutredningens inledning till dess dom meddelas, cirka 22 till 23 veckor. Genomströmningstiden fördelar sig med cirka tio veckor hos polisen, cirka en vecka hos åklagaren och cirka tolv veckor hos domstolarna. Samtidigt utmärks många av de enklare brottmålen av att det förekommer relativt få aktiva utrednings- och andra åtgärder i dem. I stället sker det ett antal överlämningar mellan myndigheterna och ärendena blir ofta liggande utan åtgärd i olika skeden.

Syftet med ett snabbförfarande i brottmål är att förkorta handläggningstiderna i rättskedjan, från brottsmisstankens uppkomst till dess saken prövas i tingsrätt. Det är särskilt angeläget att helt undvika eller väsentligt förkorta de moment där inget aktivt arbete äger rum.

I försöksprojektet genomför polispersonal i yttre tjänst i större omfattning brottsutredning direkt på brottsplatsen med stöd av tillgängliga förundersökningsledare. Detta arbetssätt kan frigöra resurser för inre utredningspersonal som i stället kan fokusera på

annan utredningsverksamhet. Arbetssättet med tidiga utredningsåtgärder tillsammans med den kompetenssatsning som sker i försöksverksamheten innebär att kunskap och erfarenheter kommer polispersonal till del, vilket också kan utnyttjas i den övriga verksamheten. Satsningen på enklare mängdbrott träffar också samtliga personer som begår sådana typer av brott, dvs. även personer som också begår allvarligare brott. En vinst är alltså att en ökad utredningsförmåga hos polispersonal i yttre tjänst inriktar sig mot såväl mindre allvarlig som mer allvarlig brottslighet.

Det är dock viktigt att arbetet med en snabbare lagföring av mängdbrott inte innebär en nedprioritering av utredning om mer allvarlig brottslighet. Det är en balansgång att utveckla brottsutredningsverksamheten för de enklare brotten. Det är angeläget att dessa enklare brottsutredningar slutförs och att lagföringen sker snabbt. Samtidigt är det viktigt att de brottsutredande myndigheterna, framförallt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, inte hindras i sitt arbete att utreda och bekämpa mer allvarlig brottslighet. En satsning på och en utveckling av enklare brottsutredningar får därför aldrig innebära att utredning och lagföring av annan mer allvarlig brottslighet nedprioriteras eller handläggs på ett sämre sätt än de enklare brotten.

Enligt min bedömning behöver en satsning på utredning och lagföring av enklare mängdbrott dock inte stå i konflikt med hanteringen av den allvarligare brottsligheten. En snabb och effektiv handläggning av ett enklare brottmål medför en resursbesparing om det sker på rätt sätt.

4.3.2 Delredovisning om ett försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål (Ds 2017:36)

I augusti 2017 redovisades departementspromemorian *En snabbare lagföring – ett försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36). Promemorian innehåller förslag om införande av ett snabbförfarande för brottmål, vilket först ska testas inom ramen för ett försöksprojekt för snabbare lagföring i norra Stockholm. Försöksprojektet ska bedrivas under perioden 2018–2019 och trappas upp gradvis i tre olika steg.

Vid bestämmande av vilka typer av brott som ska omfattas av projektet, är en utgångspunkt att det ska röra sig om brott där

polisen redan från början kan vidta i vart fall vissa utredningsåtgärder och ha en personlig kontakt med den misstänkte. Det rör sig alltså om s.k. ingripandeverksamhet.

I snabbförfarandet finns två tidsmål för lagföring. Den korta tiden, om två veckor, är avsedd för de brott som kan utredas direkt på brottsplatsen. Den förlängda tiden, om sex veckor, är avsedd för sådana brottsutredningar som kräver kompletterande utredningsåtgärder, exempelvis inhämtande av analysbesked, och som kan slutföras inom tre veckor.

Tanken är alltså att en stor andel av de vanliga mängdbrotten ska kunna lagföras inom två respektive sex veckor från polisens ingripande. Det blir med denna lösning också möjligt för de berörda, inte minst den misstänkte, att redan i inledningen av brottsutredningen förutse när en eventuell lagföring kommer att ske.

Tabell 4.1 Snabbförfarandet

Tidsmål	Typ av brottsutredning	Exempel på brott
2 veckor	Färdigställs direkt på brottsplatsen	Ringa stöld, stöld i butik, olovlig körning & rattfylleri (med färdigt analysbesked)
6 veckor	Polisutredningen färdigställs inom tre veckor från brottet	Ringa narkotikabrott, narkotikabrott & grovt rattfylleri (som kräver analys av blodprov)

Försöksprojektet inleddes i tre lokalpolisområden, Rinkeby, Täby och Solna, under januari 2018 och byggs under 2019 ut till att täcka hela norra Stockholm, inklusive Norrtälje. Beståndsdelarna i snabbförfarandet byggs ut i tre steg. Den första etappen inleddes i januari 2018 och byggs därefter ut i två ytterligare etapper; i maj 2018 och januari 2019.

Tabell 4.2 Tidsplan för snabbförfarandets införande (steg 1–3)

Steg 1	Hösten 2017	Polismyndigheten: Lokalpolisområde Rinkeby, Täby och Solna Åklagarmyndigheten: Norrorts åklagarkammare i Stockholm och Västerorts åklagarkammare i Stockholm Domstolar: Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt • Omedelbara utredningsåtgärder i samband med brottet • Avskaffat krav på delgivning av underrättelse av förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 a § RB för vissa brott • Bibehållen möjlighet till godkännande av strafföreläggande genom fullmakt enligt 48 kap. 10 § RB • Utnyttjande av förenklade brottsutredningsmetoder som förundersökningsanteckning enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB och förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB • Snabbare analysbesked och utlåtanden från NFC (Polismyndigheten) och RMV • Snabbare personutredning i domstol • Utnyttjande av modern teknik i högre utsträckning
Steg 2	April 2018	Polismyndigheten: Lokalpolisområde Rinkeby, Täby och Solna Åklagarmyndigheten: Norrorts åklagarkammare i Stockholm och Västerorts åklagarkammare i Stockholm Domstolar: Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt • Snabbare delgivning av stämning och andra handlingar, t.ex. kallelse till huvudförhandling, i brottmål genom ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning • Bokning av huvudförhandling i början av polisutredningen • Tidigt inhämtande av personutredning av åklagaren före åtal
Steg 3	Januari 2019	Polismyndigheten: Polisområde Stockholm Nord Åklagarmyndigheten: Norrorts åklagarkammare i Stockholm och Västerorts åklagarkammare i Stockholm Domstolar: Attunda tingsrätt, Norrtälje tingsrätt och Solna tingsrätt • Införande av snabbförfarande för unga lagöverträdare • Ytterligare åtgärder

4.3.3 Komponenter i snabbförfarandet (steg 1–2)

Omedelbara utredningsåtgärder i samband med brottet

Polismyndighetens förmåga att snabbt färdigställa brottsutredningar ska stärkas genom ett utvecklat arbetssätt med fokus på direkta utredningsåtgärder. Den ingripande polispersonalen kommer beträffande de enklare mängdbrotten i högre utsträckning utreda och slutföra utredningen direkt på brottsplatsen eller en kort tid därefter. Genom löpande tillgång till polisiära förundersökningsledare, som får en rådgivande och stödjande roll för den ingripande polispersonalen, kan beslut under förundersökningen fattas omedelbart. På så sätt ökar förutsättningarna att avsluta polisutredningen så snabbt som möjligt.

Snabbare delgivning av stämning m.m. – tillgänglighetsdelgivning

I samband med att polisen påträffar den misstänkte på brottsplatsen ska det personliga mötet möjliggöra en framtida delgivning i brottmålsprocessen. Detta ska ske genom ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning. Tillgänglighetsdelgivningen innebär att den ingripande polisen på brottsplatsen informerar den misstänkte om att stämningsansökan, kallelse och andra handlingar i brottmålet kommer att finnas tillgängliga hos domstolen på en viss bestämd tid och plats och att den misstänkte vid den tidpunkten kan hämta handlingarna hos domstolen. Den misstänkte anses delgiven vid tillgängliggörandet av handlingarna. Utöver tillgängliggörandet och möjligheten att hämta handlingarna i tingsrättens lokaler ska den misstänkte dock även få handlingarna skickade till sig på det sätt som han eller hon önskar, företrädesvis på elektronisk väg eller med posten.

Det nya delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning säkerställer att den misstänkte delges stämningsansökan och andra handlingar i målet på ett snabbt, säkert och förutsebart sätt. Lagen om tillgänglighetsdelgivning träder i kraft den 1 maj 2018.

Bokning av huvudförhandling i början av polisutredningen

Polisen ska, i samverkan med åklagare och domstol, kunna boka tidpunkten för huvudförhandling direkt på brottsplatsen. Den misstänkte informeras alltså direkt på brottsplatsen om när huvudförhandlingen är tänkt att hållas. Den formella kallelsen sker dock inte på brottsplatsen, utan i stället i samband med att tingsrätten utfärdar stämning. Den tidiga bokningen möjliggör tillsammans med det nya delgivningssättet en betydligt snabbare lagföring än vad som kan ske i dag och leder till att den misstänkte, och övriga berörda såsom vittnen och målsägande, kan förutse kommande steg i lagföringsprocessen

Delgivning av underrättelse av förundersökningsmaterialet slopas i vissa fall

I försöksprojektet kommer polisutredningen slutföras direkt på brottsplatsen eller inom tre veckor från ingripandet. För att tidsramarna i snabbförfarandet ska kunna upprätthållas förenklas bestämmelserna om tillhandahållande av förundersökningsmaterialet. För de brott som ska omfattas av snabbförfarandet ska det inte krävas att underrättelsen av förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 a § RB delges. En sådan lösning skapar förutsättningar för att åtalsbeslut kan fattas i nära anslutning till brottsutredningens avslutande.

Samtidigt stärks den misstänktes möjlighet att få del av utredningen genom att slutunderrättelsen ska skickas till den misstänkte i enlighet med hans eller hennes önskemål, exempelvis med e-post. Den misstänkte ska också i det inledande skedet av utredningen få information om hur slutunderrättelsen kommer att ske.

Bibehållen möjlighet till godkännande av strafföreläggande genom fullmakt

När den misstänkte erkänner brottet direkt på brottsplatsen, ska det inom ramen för snabbförfarandet finnas motsvarande möjligheter som i dag att framföra önskemål om ett alternativ till lagföring

genom dom. Eftersom handläggningen av brotten i snabbförfarandet sker inom snäva tidsramar, kommer det inte finnas samma utrymme som i dag att skicka ett strafföreläggande till den misstänkte och därefter invänta svar från honom eller henne. Polisen får därför möjlighet att i ökad utsträckning föreslå den misstänkte att utfärda en fullmakt för godkännande av strafföreläggande.

Genom en sådan fullmakt kan den misstänkte, om han eller hon så önskar, lagföras för brottet utan att det krävs någon ytterligare medverkan än åtgärderna på brottsplatsen och undertecknandet av fullmakten. Eftersom tillkommande ställtider kan undvikas, bibehålls möjligheten till strafföreläggande inom ramen för snabbförfarandet. Åklagaren ska dock även fortsättningsvis vara den aktör som utfärdar och slutligt tar ställning till frågan om strafföreläggande.

Snabbare analysbesked och utlåtanden från NFC och RMV

För att en brottsutredning ska kunna slutföras behöver bevisningen vara tillgänglig och färdigställd. Det har mot denna bakgrund skapats ett prioriterat spår hos Nationellt forensiskt centrum (NFC) vid Polismyndigheten och Rättsmedicinalverket (RMV) för analyser som behöver göras inom ramen för snabbförfarandet; detta för att möjliggöra en snabb utredning av bl.a. narkotikabrott och rattfylleri. Därutöver arbetar NFC och RMV med bättre rutiner för vilka analyser som faktiskt ska göras och hur dessa ska begäras, hur en begäran om analys ska utformas och hur logistiken ska skötas.

Tidigt inhämtande av personutredning av åklagaren och snabbare personutredning i domstol

Personutredning i brottmål behöver ibland inhämtas för att domstolen ska få ett fullständigt underlag för att kunna bestämma en korrekt påföljd för den dömda. I försöksprojektet behöver personutredningar kunna genomföras snabbt. Åklagaren ska i högre omfattning inhämta yttrande för personutredning och polisen ska, för att möjliggöra en snabb handläggning, kunna boka ett möte hos Kriminalvården direkt på brottsplatsen. Genom den tidiga bokningen och det förhållandet att personutredningen inhämtas och

kan genomföras tidigare än vad som normalt sker i dag, skapas förutsättningar för Kriminalvården att inom ramen för snabbförfarandet lämna snabbare yttranden till domstolen.

Utnyttjande av modern teknik

Modern teknik i form av elektronisk kommunikation ska kunna användas i högre utsträckning i rättsväsendets kommunikation med enskilda. På så sätt får de enskilda information snabbare, enklare och på ett sätt som de själva önskat. Information ska i högre utsträckning kunna skickas på elektronisk väg från såväl polisen, åklagare och domstolarna.

4.3.4 Genomförande av försöksprojektet

Regeringen gav den 19 oktober 2017 ett uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Solna tingsrätt och Brottsförebyggande rådet att genomföra försöksverksamheten i enlighet med förslagen i promemorian (Ju2017/08090/DOM). Den 29 januari 2018 påbörjades försöksverksamhetens första steg i lokalpolisområdena Rinkeby, Solna och Täby.

Den försökslagen om tillgänglighetsdelgivning träder i kraft den 1 maj 2018 och möjliggör användningen av det nya delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning. Vid samma tidpunkt går försöksprojektet in i etapp 2.

I promemorian (Ds 2017:36) föreslås att försöksverksamheten också byggs ut i ett tredje steg, med start i januari 2019. Den tredje etappen ska omfatta ett större geografiskt område, nämligen hela norra Stockholm (samtliga lokalpolisområden i polisområdet Stockholm Nord, Norrorts åklagarkammare i Stockholm, Västerorts åklagarkammare i Stockholm och domsagorna för Attunda tingsrätt, Norrtälje tingsrätt och Solna tingsrätt). Förslaget om utbyggnaden för steg 3 framgår av avsnitt 4.4.1. I delbetänkandet föreslås också att snabbförfarandet utvecklas, bl.a. genom att också personer under 18 år ska omfattas av snabbförfarandet och genom vissa ytterligare reformer i lagföringsprocessen hos polis, åklagare

och domstol. Förslaget i dessa delar framgår av avsnitten 5.3, 6 och 7.

För att inte hamna i ett läge där försöksprojektet avslutas i avvaktan på en utvärdering av Brottsförebyggande rådet och beslut om eventuella fortsatta åtgärder, är det viktigt att snabbförfarandet blir en del av den löpande verksamheten i de områden där försöksverksamheten pågått och att det samtidigt sker en löpande utvidgning av de geografiska områden som tillämpar snabbförfarandet. Mot den bakgrunden föreslås en ytterligare utbyggnad i steg 4–5, se avsnitt 4.4.2. Syftet med en fortsatt utbyggnad är att erhålla ett bredare underlag för ett eventuellt permanent och generellt införande av ett snabbförfarande i brottmål.

4.4 En utvidgning av försöksverksamheten för vuxna lagöverträdare

4.4.1 Försöksprojektet utvidgas till polisområde Stockholm Nord under år 2019 (steg 3)

Förslag: Försöksprojektet ska utvidgas till att omfatta hela polisområde Stockholm Nord, dvs. förutom domsagorna för Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt, även till domsagan för Norrtälje tingsrätt (steg 3).

I den tredje etappen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2019, bör samtliga lokalpolisområden inom ett polisområde, Stockholm Nord, ingå i försöksverksamheten. Lokalpolisområdena Järfälla, Norrtälje, Rinkeby, Sollentuna, Solna, Täby och Vällingby utgör de sju lokalpolisområdena i polisområde Stockholm Nord vilka redovisar sina ärenden i huvudsak till Norrorts och Västerorts åklagarkammare i Stockholm. Utöver Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt kommer också Norrtälje tingsrätt att ingå i försöksprojektet under steg 3.

I den mån Polismyndigheten bedömer det lämpligt kan lokalpolisområde Arlanda, som organisatoriskt ligger under gränspolisenheten, polisregion Stockholm, eller andra enheter som geografiskt arbetar inom polisområdet, t.ex. trafiksektionen, delta

under denna etapp. Om så sker krävs inga ytterligare författningsändringar i den delen.

Det föreslås att den tidigare föreslagna försöksförordningen ska utvidgas till att också omfatta Norrtälje tingsrätts domsaga. Av det tidigare uppdraget till bl.a. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten följer redan den utvidgning som nu föreslås.

4.4.2 Utbyggnad av försöksverksamheten efter år 2019 (steg 4–5)

Förslag: Försöksprojektet för vuxna lagöverträdare ska förlängas ytterligare två år (2020–2021) för att möjliggöra en utveckling och en fortsatt utbredning av de metoder som ingår i försöksprojektet.

Ställningstagandet till utformningen av den fortsatta försöksverksamheten ska göras i samband med att utvärderingen delredovisas av Brottsförebyggande rådet den 1 april 2019. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket ska dessförinnan ges i uppdrag att ta fram en plan för en fortsatt utveckling och utbredning av försöksprojektet. Arbetet ska ske i samråd med berörda myndigheter och domstolar.

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket ska särskilt överväga

- hur den geografiska utbyggnaden bör ske,
- vilken takt som utbyggnaden bör ha,
- vilka utvecklingsfrågor, t.ex. om teknik och personalkompetens, som behöver vara färdigställda, och
- vilken avgränsning som projektet bör ha.

Behovet av ett fortsatt aktivt arbete med att utveckla verksamheten

Det är angeläget att arbetet med en snabbare lagföringsprocess fortsätter. Tidigare erfarenheter har visat att åtgärder som vidtagits inom ramen för försöksprojektet riskerar att stanna av efter projektets slut. Sådana exempel gäller inte minst försöksverksamheten med snabbare handläggning av brottmål vid Stockholms tingsrätt,

Uppsala tingsrätt och Helsingborgs tingsrätt under 2004–2008 och den tidigare Polismyndigheten i Stockholms län (nuvarande Polismyndigheten) och Brottsförebyggande rådets försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott (kallat Brå-Lean) under 2014. I Brottsförebyggande rådets rapport efter Brå-Lean ingick ett förslag för hur ett fortsatt arbete skulle kunna genomföras inom ramen för den nya polisorganisationen (Brottsförebyggande rådets rapport 2015:9 s. 33–38).

Inom ramen för detta försöksprojekt har det varit viktigt att det inte skapas en särordning för de ärenden och mål som omfattas av projektet utan att verksamheten i den mån det är möjligt ska ingå i den ordinarie verksamheten och handläggas på samma sätt. Inom ramen för Polismyndighetens verksamhet skedde en förändring av jourverksamheten samtidigt som projektet inleddes, vilket varit en förutsättning för dess genomförande. I polisområde Stockholm Nord övergick två joursektioner till en enda sektion som verkar över hela polisområdet. Samtidigt gjordes funktionen för stationsbefäl om till två separata funktioner, funktionen stationsbefäl med uppgifter som bl.a. rör myndighetsärenden och funktionen jourhavande förundersökningsledare med uppgifter som framförallt rör aktiva brottsutredningar.

Denna renodling av stationsbefälsrollen sker nu successivt inom hela Polismyndigheten och har varit en viktig del för att möjliggöra att polispersonal i yttre tjänst kopplas ihop med en förundersökningsledare i ett tidigt skede av brottsutredningen.

En annan del av försöksverksamheten har bestått av att knyta rättskedjans myndigheter och domstolar närmare varandra i administrativt hänseende för att få dessa aktörer att tillsammans verka för en bra och rättssäker process för misstänkta, vittnen, målsäganden och andra aktörer. Det är viktigt att samverkansarbetet fortsätter och att det utvecklas också på sikt för att det inte endast ska uppstå tillfälliga effekter och förbättringar.

Projektet bör byggas ut efter år 2019

Om försöksverksamheten avslutas efter utgången av 2019 i avvaktan på utvärderingen riskerar många av de vinster som har uppnåtts och

de erfarenheter som har förvärvats att gå förlorade och verksamheten återgår till det som har varit.

Försöksverksamheten för vuxna bör fortsätta och den bör utökas med ett arbetsmål och inriktning om att hela eller delar av projektets idéer och metoder ska göras bestående.

Ställningstagandet till fortsättningen

Brottsförebyggande rådet har fått i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheten. En slutredovisning ska ske senast den 1 april 2020. En delredovisning ska emellertid lämnas senast den 1 april 2019. Ställningstagandet till den fortsatta utbyggnaden av försöksverksamheten bör göras med utgångspunkt från de slutsatser som redovisas i april 2019.

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket bör utreda och presentera en tidsplan och ett förslag till en fortsatt utveckling och utbredning av försöksprojektet och hur det skulle kunna organiseras och ledas. Arbetet bör påbörjas så snart som möjligt men ställningstagandet till utbyggnaden av försöksverksamheten bör avvaktas till delredovisningen av utvärderingen i april 2019.

Myndigheterna bör särskilt överväga om försöksverksamheten ska utökas till att omfatta hela polisregion Stockholm, som består av tre polisområden, Nord, City och Syd (Åklagarområde Stockholm och Attunda, Gotlands, Nacka, Norrtälje, Stockholms, Solna, Södertälje och Södertörns tingsrätter). Myndigheterna bör också särskilt överväga om försöksverksamheten ska påbörjas i andra delar av landet, t.ex. i en annan större tätbefolkad region och i ett mindre tätbefolkat område.

Det är av vikt att de erfarenheter av såväl framgångsfaktorer som misstag som sker under försöksverksamheten tas tillvara och kommer andra till del. Det finns därför ett behov av att den lokala kunskapen som har uppnåtts i projektet förs vidare medan den är färsk. De angivna myndigheterna, med stöd av lokala erfarenheter, är bl.a. mot denna bakgrund väl lämpade att ta fram ett förslag till utbyggnad av försöksverksamheten.

Tabellen nedan kan tjäna som ett exempel på hur en fortsatt utbredning skulle kunna se ut. Det är emellertid av vikt att de

deltagande myndigheterna självständigt får göra en bedömning av en lämplig utbyggnadstakt. Det gäller särskilt med tanke på att det i nuläget inte finns underlag att redan nu göra en bedömning av hur projektet bör utvecklas. En fortsatt utveckling ska ske i den takt som myndigheterna har förmåga att klara av så att syftet med försöket uppnås. Sjösättning av nya metoder kräver både förberedelser och riktade utbildningsinsatser.

Tabell 4.3 Exempel på utbredning

Steg 4–5 av projektet under 2020–2021

Steg	År	Omfattning
4	2020	Polisregion Stockholm (Polisområde Stockholm Nord, City & Syd) Åklagarområde Stockholm och Attunda, Gotlands, Nacka, Norrtälje, Stockholms, Solna, Södertälje och Södertörns tingsrätter Polisregion Nord (ett eller flera polisområden) med tillhörande åklagarområde och tingsrätter Polisregion Syd (ett eller flera polisområden) med tillhörande åklagarområden och tingsrätter
5	2021	Polisregion Stockholm (Polisområde Stockholm Nord, City & Syd) Åklagarområde Stockholm och Attunda, Gotlands, Nacka, Norrtälje, Stockholms, Solna, Södertälje och Södertörns tingsrätter Polisregion Nord (flera polisområden) med tillhörande åklagarområde och tingsrätter Polisregion Syd (flera polisområden) med tillhörande åklagarområde och tingsrätter

Syftet med den fortsatta utbredningen bör vara att skapa ett bredare underlag för ett ställningstagande om ett permanent snabbförfarande i brottmål och att upprätthålla kunskap och metoder inför ett sådant ställningstagande.

Behov av att se över vissa utvecklingsfrågor

Det finns behov av att redan nu överväga ett antal frågor som har starka beröringspunkter med försöksprojektet och som bedöms nödvändiga för att underlätta en fortsatt utbyggnad och ett eventuellt permanent förfarande. Dessa frågor hör till

Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens och Domstolsverkets verksamheter, varför dessa myndigheter är bäst lämpade att se över dem.

En förutsättning för en effektiv brottmålsprocess är ett väl utvecklat elektroniskt informationsutbyte i rättskedjan. Ett arbete pågår sedan länge inom ramen för det s.k. RIF-samarbetet (Rättsväsendets informationsförsörjning) som främst berör Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges domstolar, Kriminalvården och Brottsförebyggande rådet. En förutsättning för ett effektivt informationsutbyte är att detta sker genom utbyte av strukturerad information. Detta har endast åstadkommits i begränsad omfattning och till stor del har det berott på en bristande helhetssyn hos några av de deltagande myndigheterna. RIF-samarbetet måste styras upp så att ett effektivt informationsutbyte sker i rättskedjan med inriktning på att respektive myndighet och domstolarna ska kunna använda informationsutbytet för att utveckla och effektivisera sina egna arbetsprocesser liksom samarbetet med de andra i rättskedjan. Ett fungerande informationsutbyte behövs för att det föreslagna arbetssättet i försöksprojektet ska fungera väl och kunna utvecklas.

I försöksprojektet sker ett omfattande informationsutbyte mellan polis, åklagare och domstolarna. Informationsutbytet tar delvis nya vägar som inte förekommit på samma sätt tidigare, t.ex. mellan Polismyndigheten och domstolarna. Det finns också behov av att förmedla en ny typ av information. Ett sådant exempel kan vara att ett antal aktörer ska kunna ha tillgång till domstolarnas tillgängliga förhandlingstider eller att information på annat sätt ska kunna skickas tillbaka i rättskedjan från domstol via åklagare till polisen. Ett annat exempel kan vara hantering av videofilmer m.m. En snabb lagföring kan t.ex. komma att kräva att videofilmer kan skickas mellan myndigheterna på ett snabbt sätt, en möjlighet som saknas i dag. Det kan också finnas skäl att se över hur informationshantering inom Polismyndighetens data- och IT-system behöver utvecklas med projektet.

Informationshantering mellan det allmänna och enskilda måste också bli bättre och utvecklas. Försöksprojektets idé bygger bl.a. på att digital kommunikation ska öka och att enskilda ska kunna få del av information på annat sätt än genom att ta emot skriftliga handlingar på posten. I avsnitt 8.2 nämns olika generella

utvecklingsbehov för bl.a. delgivningsfrågor och informationshantering. För försöksprojektets del är det viktigt att de enskilda aktörerna på ett enkelt och effektivt sätt får del av relevant information om lagföringsprocessen. I avsnitt 7 föreslås vissa generella förändringar om slutunderrättelse. I försöksprojektet skulle t.ex. den tilltalades rätt att ta del av utredningen kunna lösas genom att han eller hon på elektronisk väg får del av förundersökningsmaterialet. Den praktiska möjligheten för den tilltalade att förbereda sitt försvar ökar genom att han eller hon alltid faktiskt får ta del av materialet i stället för att endast underrättas om sin rätt att ta del av materialet. Samtidigt innebär en sådan hantering ingen ökad börda för det allmänna jämfört med i dag, snarare tvärtom.

De polisiära förundersökningsledarna har fått en allt viktigare roll i utredningsarbetet, vilket ställer krav på denna yrkeskategori som ibland närmar sig de som ställs på en åklagare. Polispersonal i yttre tjänst förväntas också hantera nya typer av frågor som ställer höga krav på den enskilde polisen. En grundläggande förutsättning för att uppnå en snabbare lagföring är en välutvecklad brottsutredande verksamhet som präglas av effektivitet och kvalitet. För det krävs skicklig personal. Polismyndigheten behöver se över det eventuella behovet av sådan personal och hur utbildning och fortbildning kan anpassas så att man åstadkommer detta.

Det finns också ett behov av att överväga om ytterligare brottstyper eller annan polisverksamhet kan omfattas av försöksverksamheten. I det tidigare projektet Brå-Lean (Brottsförebyggande rådets rapport 2015:9) ingick även olika typer av målsägandebrott, t.ex. misshandel, våld och hot mot tjänsteman och skadegörelse. Dessa brott skiljer sig utredningsmässigt från de brottstyper som ingår i det nuvarande försöksprojektet som i huvudsak är "målsägandelösa" brott, med undantag från ringa stöld och stöld i butik. Däremot kan samma inledande arbete göras för dessa brottstyper, dvs. omedelbara utredningsåtgärder direkt på brottsplatsen. För dessa brott är också stöd till polispersonal i yttre tjänst i form av tillgängliga förundersökningsledare av stor betydelse för utredningens kvalitet. I Brå-Lean-projektet ökade uppklaringen för målsägandebrotten. Även om de brotten inte kan lagföras lika snabbt som de enklare mängdbrotten är de kvalitativa vinsterna med ett sådant arbetssätt större för de brottstyperna.

Myndigheterna bör således inte endast överväga en geografisk utbyggnad utan också en utbyggnad av försöksprojektets metoder utifrån en annan avgränsning än det som i dag finns i projektet.

4.4.3 Förlängd giltighetstid för lagen om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål och förordningen om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott

Förslag: Giltighetstiden för den tillfälliga lagen om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål förlängs till utgången av 2021.

Giltighetstiden för den tillfälliga förordningen om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott förlängs till utgången av 2021.

I delredovisningen *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36) presenterades ett förslag om ett nytt delgivningssätt, tillgänglighetsdelgivning (se avsnitt 6.4 i betänkandet). Det föreslogs att det skulle införas en tillfällig försökslag för delgivningsformen i syfte att nyttja den i försöksverksamheten fram till utgången av 2019. Lagen om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål träder i kraft den 1 maj 2018 (prop. 2017/18:67). Den är tidsbegränsad och upphör enligt nuvarande lydelse att gälla vid utgången av 2019. Det föreslås mot bakgrund av som angetts i avsnitt 4.4.2 att giltighetstiden ska förlängas på samma sätt som försöksverksamheten.

Den 1 januari 2018 trädde förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott i kraft. Förordningen innehåller för närvarande fem paragrafer som bl.a. reglerar omfattningen av förordningen, samrådskravet i 1 § andra stycket förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m., underrättelse enligt 12 b § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) och fullmakt enligt 3 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60). I samma delbetänkande föreslogs också en reglering av frågor som hör samman med tillämpningen av tillgänglighetsdelgivning som träder i kraft den 1 maj 2018. För att möjliggöra en fortsatt försöksverksamhet

föreslås att giltighetstiden för förordningen förlängs till utgången av 2021.

5 Snabbare lagföring för unga lagöverträdare

5.1 Inledning

I följande avsnitt presenteras till en början den särreglering som finns för unga lagöverträdare och de särskilda skyddsregler som finns i såväl internationella konventioner som svensk lagstiftning. Därefter presenteras i avsnitt 5.3.8 en modell och ett förslag om utformningen av ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare.

Modellen baserar sig på vissa idéer och arbetssätt som också återfinns i snabbförfarandet för vuxna lagöverträdare. I andra delar har ungdomsmodellen anpassats till den särreglering som genomsyrar ungdomsprocessen med bl.a. ett ökat hänsynstagande till den unge med skärpta skyndsamhetskrav och ett behov av samarbete och samverkan med socialtjänsten.

5.2 Gällande rätt

5.2.1 Unga lagöverträdare i straffprocesssystemet

Unga lagöverträdare, dvs. personer under 21 år, särbehandlas i det svenska straffprocess- och påföljdssystemet. När det gäller barn och unga som misstänks för brott finns i dag en mängd uttryckliga processuella rättigheter som ska garanteras. Med begreppet barn avses personer under 18 år. Detta är i enlighet med den definition av barn som följer av artikel 1 i Förenta Nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Även i övrigt präglas det svenska systemet av att barn och unga som har gjort sig skyldiga till brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten.

Samtliga EU:s medlemsstater, däribland Sverige, har antagit både barnkonventionen och EKMR. EKMR gäller som svensk lag medan barnkonventionen har föreslagits av Barnrättighetsutredningen att få ställning som svensk lag (SOU 2016:19). Regeringen har nyligen överlämnat prop. 2017/18:186 till Riksdagen. Medlemsstaterna är vidare bundna av EU:s s.k. rättighetsstadga som också omfattar garantier för misstänkta och tilltalade barn.

Inom EU arbetas det även aktivt med att ytterligare stärka misstänkta och tilltalades processuella rättigheter. I det arbetet har EU bl.a. antagit flera direktiv, varav ett specifikt tar sikte på rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden; Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/800/EU av den 11 maj 2016. I slutbetänkandet *Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m.* (SOU 2017:68) har en utredning nyligen föreslagit hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. Utredningens utgångspunkt är att den svenska rättsordningen i stora delar är uppbyggd på ett sådant sätt att den redan i dagsläget svarar mot direktivets krav. För att fullt ut uppfylla direktivets krav föreslås dock kompletterande regler gällande informations-skyldighet, bl.a. avseende särskild information när den misstänkte eller tilltalade är ett barn. Den misstänkte ska enligt förslaget upplysas om att vårdnadshavaren eller – i förekommande fall – en annan vuxen ska ha rätt att följa med på en rättegång. Även barnets vårdnadshavare eller en annan vuxen ska få information.

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) finns särskilda regler för handläggningen hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden som rör brott där barn är misstänkta eller tilltalade. De flesta bestämmelserna i lagen gäller åldersgruppen 15–17 år, men några av de rättigheter som lagen garanterar ska tillämpas ända fram till dess att den misstänkte eller tilltalade fyllt 21 år. I den mån det i den lagen inte finns någon särreglering är det rättegångsbalken och andra allmänna bestämmelser som är tillämpliga. Förundersökningskungörelsen omfattar t.ex. även särregler som tar sikte på handläggningen av ärenden där den misstänkte är under 18 år.

Hänsyn ska tas till de internationella regelverken när åklagare och polis handlägger utredningar enligt LUL. De två artiklar i barnkonventionen som reglerar straffprocess och kriminalvård för unga lagöverträdare är artiklarna 37 och 40. Artikel 37 anger under vilka förutsättningar ett barn får frihetsberövas och hur barnet i sådana fall ska behandlas. Artikel 40 i barnkonventionen anger vilka rättigheter ett barn har som är misstänkt, åtalad eller har befunnits skyldig till brott. Den reglerar all behandling från och med första misstanken, under hela utredningen, i samband med tvångsmedel, åtal, rättegång och straff.

5.2.2 Skyndsamhetskrav i ungdomsärenden

I dag gäller ett allmänt skyndsamhetskrav, dvs. utan beaktande av den misstänktes ålder, under förundersökningen (23 kap. 4 § andra stycket RB). Vidare gäller särskilda skyndsamhetskrav och tidsfrister i förundersökningar med unga misstänkta samt i domstol i brottmål med unga tilltalade.

En förundersökning mot en misstänkt person under 18 år ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen ska, när det gäller brott som har fängelse i straffskalan, vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke (4 § LUL). Fristen börjar löpa då förundersökningen kommit så långt att den unge personen skäligen misstänks för brottet och underrättas om misstanken enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Fristen får överskridas i vissa situationer (4 § andra stycket LUL). Detta får ske endast i undantagsfall och om det är absolut nödvändigt (prop. 1994/95:12 s. 63 och 96–97, SOU 1993:35 s. 553 f.). Som exempel på sådana fall anges i motiven att det är fråga om en mycket omfattande brottsutredning, att man under förundersökningen upptäcker nya brott som den misstänkte gjort sig skyldig till eller att en teknisk undersökning tar lång tid.

Mål i domstol där den tilltalade inte har fyllt 21 år ska alltid behandlas skyndsamt. Om allmänt åtal väcks mot den som inte har fyllt 18 år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de tidsfrister iakttas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad. Det innebär bl.a. att

huvudförhandling i tingsrätt ska hållas inom två veckor från det att stämningsansökan inkom till rätten. Fristen får överskridas i vissa situationer.

5.2.3 Förundersökningen

I artikel 40 (II) barnkonventionen anges att ett barn ska garanteras att snarast och direkt underrättas om anklagelserna mot sig och att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp vid förberedelse och framläggande av sitt försvar. Underrättelsen om anklagelser ska ske i detalj och på ett språk som barnet förstår. Det räcker inte med att ge barnet en officiell handling, utan en muntlig förklaring kan oftast behövas. Om det är lämpligt bör information ges till både barnet och vårdnadshavarna på ett sådant sätt att de kan förstå anklagelserna och eventuella konsekvenser. Det är inte något alternativ att delge vårdnadshavarna anklagelserna i stället för barnet.

Underrättelse om skäligen misstanke

Skäligen misstanke är ett centralt begrepp under förundersökningen. Den som är skäligen misstänkt för brott kan bli föremål för olika tvångsmedel. Det är när någon är skäligen misstänkt som förundersökningsledarskapet i vissa fall ska övergå till åklagare. Uttrycket ”skäligen kan misstänkas” innebär större krav på misstankens styrka än som innefattas i ”kan misstänkas för brottet”, som förekommer i t.ex. 23 kap. 9 § RB men lägre krav på misstankens styrka än vad som krävs för att det ska anses föreligga ”sannolika skäl” för misstanken, vilket bl.a. krävs för häktning enligt 24 kap. 1 § RB.

För att en person ska anses vara skäligen misstänkt för ett brott krävs att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser. Då någon blir skäligen misstänkt för brott ska det registreras i det misstankeregister som förs vid Polismyndigheten.

JO har uttalat att någon anteckning om att en person är skäligen misstänkt för ett brott inte bör göras förrän i samband med att han eller hon underrättas om brottsmisstanken eller om det vid en tidigare tidpunkt fattas beslut om användning av ett

straffprocessuellt tvångsmedel som förutsätter att denna misstankegrad uppnåtts (JO:s beslut den 10 oktober 1996, dnr 1105–1996). Enligt JO saknas det i de flesta fall förutsättningar att redan vid själva anmälningsupptagningen slå fast att en viss person är skäligen misstänkt för det anmälda brottet. Vidare saknar vanligtvis den person hos polismyndigheten som tar emot anmälan behörighet att besluta att någon ska antecknas som skäligen misstänkt (JO:s beslut den 4 februari 2000, dnr 1968–1999).

Om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det redan vid anmälningstillfället eller vid ett tidigt skede under utredningen står klart att skäligen misstanke föreligger mot en viss person och en behörig befattningshavare gör den bedömningen finns det dock, enligt JO, inte något hinder mot att det görs en anteckning om detta förhållande (JO:s beslut den 14 oktober 2004, dnr. 122–2004).

Rätten att bli underrättad om brottsmisstanken inträder först när någon blivit skäligen misstänkt. Då förundersökningen kommit så långt att någon är skäligen misstänkt ska nämligen personen, när han eller hon hörs, underrättas om misstanken (23 kap. 18 § RB). Samtidigt med underrättelsen får den misstänkte vissa partsrättigheter. Den misstänkte och hans eller hennes försvarare har därefter rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. På begäran av den misstänkte eller hans eller hennes försvarare ska vidare förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen (23 kap. 18 a och 18 b §§ RB).

Det har vid olika tillfällen framkommit (se t.ex. Riksrevisionens rapport om handläggningstider i ungdomsärenden 2009 s. 18 och Brottsförebyggande rådets rapport 2012:5 s. 40) att det förekommit att poliser ibland medvetet väntar med att hålla förhör med och delge den misstänkta personen för att fristen i 4 § LUL inte ska börja löpa. Den bilden har också bekräftats i mina kontakter med nu verksamma poliser.

Det behöver dock inte vara fråga om att man medvetet avvaktar delgivning enbart för att skjuta på tidsfristens start. Det kan också i vissa fall vara rationellt att vänta med att förhöra en misstänkt person innan andra utredningsåtgärder har vidtagits. Det kan också finnas en vinst med att endast höra den misstänkte en gång för att vid detta

tillfälle kunna slutföra utredningen. Tidpunkten för när underrättelse ska ske får därmed bedömas utifrån kravet på en effektiv spaningsverksamhet och den misstänktes behov av information.

Särskilt lämpade förundersökningsledare i ungdomsärenden

Enligt 2 § LUL ska en förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare eller polisman som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften. Har den unge tidigare varit föremål för förundersökning eller utredning enligt 31 § LUL, ska om möjligt samma åklagare anlitas för den nya förundersökningen.

Enligt förarbetena till lagen innebär en sådan specialisering bl.a. att handläggarna får en erfarenhet som innebär att de blir särskilt kunniga och skickliga på att hantera just ungdomsmålen och får ökade förutsättningar för ett bättre samarbete med bl.a. de unga och deras föräldrar (prop. 1994/95:12 s. 53 ff.). I förarbetena anfördes vidare att det vid större polismyndigheter (numera finns endast en myndighet, Polismyndigheten) kunde vara lämpligt med särskilda ungdomsrotlar och att verksamheten vid de mindre myndigheterna borde organiseras så att utredningen av ungdomsbrott, så långt det är möjligt, handhas av en eller flera särskilt utsedda erfarna polismän med särskilt intresse och fallenhet för uppgiften. Enligt samma principer anfördes att ungdomsmål borde handläggas av "ungdomsåklagare" med både stor erfarenhet av åklagararbetet och intresse och fallenhet för arbetet med ungdomar. Det borde enligt förarbetena inte komma i fråga annat än undantagsvis att en åklagare som inte uppfyllde dessa krav handlägger mål där ungdomar är inblandade.

Underrättelse och kallelse till vårdnadshavare

Om en person som är under 18 år är misstänkt för brott, ska vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge enligt huvudregeln omedelbart underrättas och kallas till

förhör som hålls med den unge (5 § LUL). I förarbetena anfördes, i de fall den unge har gripits och förhör ska hållas omedelbart, att det är lämpligt att vårdnadshavarna genast underrättas och uppmanas att inställa sig för att närvara vid förhöret. I de fall förhör hålls vid ett senare tillfälle bör vårdnadshavarna få en särskild kallelse där de erinras om att det är av stor vikt att de är närvarande (prop. 1994/95:12 s. 64 f.).

Enligt Riksdagens ombudsmän (JO) är det inte förenligt med bestämmelsen att rutinmässigt avvakta med underrättelse till vårdnadshavaren fram till dess den misstänkte kallas till förhör i ärendet (se JO:s inspektionsprotokoll, dnr 2045–2007, se även JO:s beslut den 23 april 2012, dnr 4082–2011).

Polisen kan underlåta att kalla vårdnadshavare till förhör med hänsyn till utredningen, exempelvis då kollusionsfaran även inbegriper föräldrarna. Ibland kan det finnas särskilda skäl till att inte underrätta vårdnadshavaren om brottsmisstanken eller att kalla denne till förhör. Det kan vara aktuellt om barnet exempelvis riskerar kroppslig bestraffning eller kränkande behandling om vårdnadshavaren får vetskap om misstanken.

Ibland kan vårdnadshavare behöva tolk för att få en rimlig möjlighet att förstå vad som händer så att de kan stötta den unge och svara på frågor m.m. Det kan vara nödvändigt att redan vid anmälningsskedet anlita tolk så att föräldern får veta vad som kommer att hända och vilka åtgärder som kan bli aktuella.

Underrättelse och kallelse till socialnämnden

Om någon som inte har fyllt arton år är skäligen misstänkt för ett brott som kan leda till (är föreskrivet) fängelse, ska socialnämnden genast underrättas (6 § LUL). Det finns ingen formell möjlighet att avvakta med underrättelse av det skälet att det skulle innebära men för utredningen. Att socialnämnden blir underrättad i ett tidigt skede när en ung person är misstänkt för brott ökar möjligheten för att företrädare för socialtjänsten ska kunna medverka under brottsutredningen.

Regleringen innebär att förutsättningarna blir bättre för att någon från socialtjänsten ska kunna närvara vid förhör med den unge,

snabbt genomföra en utredning om den unges levnadsomständigheter och på ett tidigt stadium agera för att få igång olika stödåtgärder (a prop. s. 66). Av underrättelsen ska det framgå om den misstänkte har tillfrågats om han eller hon vill delta i medling och hur den misstänkte ställt sig till ett deltagande.

En företrädare för socialtjänsten ska vidare enligt 7 § LUL närvara vid förhör som hålls med misstänkta personer under 18 år. Undantag görs dock om närvaro av en socialtjänsteman inte är möjlig eller om den skulle innebära men för utredningen. Socialtjänsten ska alltså så långt som möjligt vara närvarande under förhöret med den unge.

I Justitiekontorets uppföljning om unga lagöverträdare (dnr 1924–2013/14, se också 2017/18:JuU18 s. 23–24) konstaterades att det finns ett lagstadgat krav på samarbete mellan förundersökningsledare och socialtjänst i fråga om unga lagöverträdare men att socialtjänstens hantering av dessa inte alltid fungerar såsom lagstiftaren har tänkt. Processen och utredningstiderna påverkas av att socialtjänsten endast i begränsad omfattning medverkar vid inledande förhör och av att yttranden från socialtjänsten lämnas försent. Visserligen är ärenden med unga lagöverträdare prioriterade av socialtjänsten – man är medveten om att det är väsentligt för den sociala utredningen och efterföljande yttrande att man medverkar vid inledande förhör – men på grund av resursbrist finns sällan möjlighet att medverka. Det saknas också en aktuell nationell uppföljning över hur socialtjänstens insatser för unga lagöverträdare bedrivs.

Förhör med ungdomar

I 17 § FuK, anges att förhör med den som är under 18 år ska planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Av 18 § FuK framgår att förhör med den som är under 18 år ska hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften. Ett barn som förhörs ska vidare ha tillgång till juridiskt eller annat lämpligt biträde, se nedan om rätten till biträde.

Riksåklagaren har utfärdat riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RåR 2006:3 med ändringar). I 17–19 §§ FuK regleras vad som gäller vid förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott. Förhørsledaren måste bl.a. tänka på den

fysiska förhörsmiljön när det gäller unga personer. Det är önskvärt att förhör med unga personer hålls i lämpliga barnanpassade rum. Förhöret bör inte ske under en alltför stor tidspress eftersom den unge måste få möjlighet att förklara sig och berätta i sin takt. Förhöret får heller inte vara för långt. Unga personer kan ha svårt att hålla fokus en längre tid. Förhörets längd måste anpassas individuellt efter behov och förutsättningar. Det är viktigt att den psykiska förhörsmiljön är bra och att den unge blir bemött med respekt. Förhørsledaren måste före förhöret försäkra sig om att en eventuell tolk och den unge förstår varandra ordentligt.

Förhör under utredningen får spelas in med ljud och bild i de fall där det är särskilt motiverat. En omständighet som särskilt kan motivera att förhör spelas in är att den som ska höras är ung.

Medling

Lagen (2002:445) om medling med anledning av brott trädde i kraft den 1 juli 2002. Lagen reglerar medling som anordnas av staten eller av en kommun med anledning av brott (1 §). Med medling avses i lagen att en gärningsman och ett brottsoffer möts inför en opartisk medlare med anledning av ett brott för att tala om brottet och följderna av detta (2 §).

Medling ska ske i bägge parterers intresse. Målet ska vara att minska de negativa följderna av brottet. Medlingen ska syfta till att gärningsmannen får ökad insikt om brottets konsekvenser och att målsäganden ges möjlighet att bearbeta sina upplevelser (3 §). Medling är ingen påföljd men kan beaktas inom ramen för det straffrättsliga systemet. Medling kan utgöra ett skäl för åtalsunderlåtelse enligt 17 § LUL. Vidare ska domstolen, såväl vid val av påföljd som vid straffmätning i skälig omfattning beakta, utöver brottets straffvärde, om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet (29 kap. 5 § och 30 kap. 4 § BrB). Medling är en omständighet som domstolen kan beakta i detta hänseende.

Särskilda regler om straffvarning och åtalsunderlåtelse

LUL ger stora möjligheter till åtalsunderlåtelse för ungdomar som begått brott innan de fyllt 18 år (16–22 §§ LUL). Presumtionen kan sägas vara mot åtal i dessa fall. Lagregleringen vilar på grundtanken att ansvaret för ungdomar som begått brott i huvudsak ska vila på socialtjänsten och inte på kriminalvården. En annan utgångspunkt är att åtalsunderlåtelse möjliggör en snabb och smidig handläggning av brott som begås av unga (prop. 1994/95:12 s. 74 f.). Enligt 1 § andra stycket LUL är reglerna primära i förhållande till motsvarande regler i rättegångsbalken (RB). Det innebär att åtalsunderlåtelse enligt RB får meddelas endast då förutsättningar för straffvarning enligt LUL inte föreligger.

I LUL stadgas att beslut om straffvarning kan ske i två huvudfall, nämligen när den unge blir föremål för vård eller annan stödåtgärd eller när gärningen uppenbarligen skett av okynne eller förhastande. Straffvarning får alltså beslutas, om den unge blir föremål för viss åtgärd – vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453), vård eller annan åtgärd enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd – och det med skäl kan antas att därigenom vidtas vad som är lämpligast för den unge.

Straffvarning får också beslutas, om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande (17 § andra stycket LUL) och i sådana fall får straffvarning beslutas oberoende av om någon åtgärd vidtas mot den unge. Straffvarning med stöd av andra stycket kan enligt förarbetena aktualiseras i de fall det uppenbarligen är fråga om en gärning som är en tillfällighet och polis och åklagares ingripande innebär en tillräcklig varning.

Vid bedömningen av om straffvarning ska meddelas ska åklagaren särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd (17 § tredje stycket LUL).

En grundförutsättning för att straffvarning ska kunna meddelas är enligt fjärde stycket i paragrafen att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. De faktorer som åklagaren huvudsakligen ska ta hänsyn till vid bedömningen är brottslighetens art och straffvärde, intresset av att upprätthålla allmän laglydnad och

allmänhetens förtroende för rättsväsendets objektivitet samt om den unge återfallit i brott. Vid en bedömning av om det föreligger något väsentligt enskilt intresse av att åtal väcks, ska hela brottsofferperspektivet beaktas. Frågan om enskilt anspråk har dock särskild betydelse.

Skuldfrågan måste vara klarlagd för att åtalsunderlåtelse ska kunna ges. För att så ska anses vara fallet krävs i regel att gärningen är erkänd. Detta är dock inget absolut krav. Även om ett formellt erkännande inte föreligger kan det därför undantagsvis finnas utrymme för åtalsunderlåtelse.

Den unge ska enligt 18 § LUL underrättas om ett beslut om straffvarning vid ett personligt sammanträffande med åklagaren, vilket som huvudregel ska hållas inom två veckor efter det att beslutet har fattats. Den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge ska kallas till sammanträffandet, om det inte finns hinder eller annars särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara. Dessa bestämmelser gäller i tillämpliga delar även när åtalsunderlåtelse meddelas den unge med stöd av 20 kap. 7 § RB.

Utrymmet för att underlåta personlig underrättelse är mycket litet. Dock bör det kunna godtas att underrättelse om åtalsunderlåtelse, som avser gärning som för en vuxen person skulle meddelas med tillämpning av 20 kap. 7 § första stycket 1 RB ges den unge skriftligen. En sådan situation kan exempelvis föreligga vid snatterier (numera ringa stöld) för ett mycket ringa värde.

Förundersökningsbegränsning

Regler om förundersökningsbegränsning finns i 23 kap. 4 a § RB och utgör processekonomiskt motiverade undantag från plikten att genomföra en förundersökning. En förundersökning får alltså under vissa förutsättningar läggas ned av resursskäl trots att det i och för sig av andra skäl finns anledning att fullfölja den.

Förundersökningsbegränsning får ske i två angivna fall. Av 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB följer att en förundersökning får läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan

antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader (s.k. disproportionsfall). Av 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB följer att en förundersökning får läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Förundersökning och lagföring, även om den sker genom straffvarning, fyller en viktig funktion när det gäller unga personer. Det finns ett särskilt intresse av att samhället reagerar på brott som unga personer gör sig skyldiga till och en snabb reaktion kan ge den unge ett sådant stöd att hon eller han avhåller sig från vidare brottslighet. Den har en särskild betydelse som varning för en ung person som begår brott (prop. 1981/82:41 s. 21 och prop. 1984/85:3 s. 26). Det finns mot denna bakgrund inte samma möjlighet att använda förundersökningsbegränsning mot unga som gentemot vuxna lagöverträdare.

Någon motsvarande allmän möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning om man kan förvänta sig en åtalsunderlåtelse enligt de utökade möjligheter till åtalsunderlåtelse som gäller vid förundersökning mot personer under 18 år finns därmed inte. Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt reglerna om förundersökningsbegränsning föreligger redan innan förundersökning har inletts, får det enligt 23 kap. 4 a § andra stycket RB beslutas att förundersökning inte ska inledas.

Om beslut fattats om åtalsunderlåtelse för visst brott och det sedan uppstår misstanke om att den unge, i tiden innan beslutet om åtalsunderlåtelse, begått annat brott och en åtalsunderlåtelse kan förväntas även för det nyupptäckta brottet, kan förundersökningsbegränsning dock ske enligt 8 § LUL.

5.2.4 Rätt till offentlig försvarare

Enligt 24 § LUL ska en offentlig försvarare alltid förordnas för en misstänkt som inte fyllt 18 år om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av försvarare. Utgångspunkten är att en ung misstänkt ska ha biträde av försvarare i alla utredningar. Detta gäller oavsett

den unges inställning till försvararfrågan. Enligt 12 § FuK ska den som underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare och om att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas. När en offentlig försvarare ska förordnas ska förundersökningsledaren anmäla detta till rätten (24 § LUL).

Vid förseelser och vissa lindriga brott är det dock normalt uppenbart att den unge saknar behov av försvarare. Vid utredning av brott där det endast finns penningböter i straffskalan eller där straffvärdet i det enskilda fallet inte kan förväntas överstiga penningböter är det i princip alltid uppenbart att den unge saknar behov av försvarare. När det gäller vissa andra brott, såsom ringa stöld, missbruk av urkund, många fall av olovlig körning, även grovt brott, ringa narkotikabrott och ringa narkotikasmuggling (där straffvärdet inte förväntas överstiga 60 dagsböter för en vuxen) och olaga innehav av kniv och andra farliga föremål är det enligt Riksåklagarens riktlinjer i vissa fall uppenbart att det saknas behov av försvarare (se konsoliderad version av RÅR 2006:3 s. 30–31).

Europadomstolen har konstaterat att artikel 6 i Europakonventionen (EKMR) som regel kräver att den misstänkte ges tillgång till en försvarare redan vid det första polisförhören om det inte kan visas att det, i ljuset av särskilda omständigheter i det enskilda fallet, finns tvingande skäl att begränsa den misstänktes rätt (se t.ex. Europadomstolens domar i målet *Salduz* ./, Turkiet, den 27 november 2008 och i målet *Yoldas* ./, Turkiet, den 23 februari 2010, jfr också genomförandet av EU:s barnrättsdirektiv, prop. 2017/18:58). Europadomstolen har vidare uttalat att även om det föreligger tvingande skäl för en sådan begränsning så får detta inte otillbörligt skada den misstänktes rättigheter. En oåterkallelig skada uppstår om den misstänkte, utan tillgång till försvarare, under förhör gör uttalanden som kommer att utgöra den huvudsakliga bevisningen i målet och som läggs till grund för en fällande dom.

JO har vidare bedömt att EKMR:s krav i praktiken innebär att en ung misstänkt måste ha tillgång till någon form av juridiskt biträde innan ett förhör med den unge kan hållas utan försvarare (se t.ex. JO 2012/13 s. 106). JO har med hänvisning till bl.a. Europadomstolens avgöranden i flera beslut riktat kritik mot

åklagare för att ha genomfört förhör med unga misstänkta utan försvarare närvarande.

Av Europadomstolens praxis framgår att en misstänkt under vissa förhållanden kan avstå från sin rätt till försvarare. Domstolen har dock betonat att ett sådant avstående måste ske på ett otvetydigt sätt under rättssäkra och väl dokumenterade former och att det inte får strida mot något väsentligt allmänt intresse. Ett avstående från rätten till försvarare måste vara frivilligt. Det förutsätter att den misstänkte har fått tydlig och tillräcklig information på ett enkelt och begripligt språk om innebörden av rättigheten och de eventuella konsekvenserna av att avstå från den. Med hänsyn till EKMR:s krav är utrymmet alltså ytterst begränsat för en ung misstänkt och dennes vårdnadshavare att förfoga över frågan om försvarare bör förordnas för den unge.

Försvarare ska alltså i nästan alla fall vara närvarande vid förhör i sak med den unge. Mot bakgrund av bestämmelsen i 24 § LUL och med beaktande av EKMR:s krav står det klart att intresset av att den misstänkte har en försvarare närvarande vid förhör alltid väger tyngre än andra intressen. Förhör i sak får därför, i de joursituationer då en försvarare inte kan närvara vid förhöret, anstå till dess försvarare kan närvara även om den misstänkte själv vill ge sin berättelse och det skulle kunna leda till att ett anhållningsbeslut kan undvikas eller frihetsberövandet förkortas. Detsamma gäller om det finns risk för att identifiering av medmisstänkta eller andra förundersökningsåtgärder försenas eller försvåras. Är den misstänkte frihetsberövad ska han eller hon alltid biträdas av en försvarare.

I Justitieutskottets rapport (dnr 1924-2013/14, se också 2017/18:JuU18 s. 23-24) konstateras att det i olika sammanhang riktats kritik mot att ungas rätt till offentlig försvarare inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Kritiken har riktats mot att unga misstänkta i vissa fall har undanhållits information om rätten till offentlig försvarare och att offentliga försvarare inte i tillräckligt stor omfattning har medverkat vid inledande förhör med unga misstänkta. I maj 2017 uppdaterades Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den (RåR 2006:3) med förtydligande ställningstaganden om bl.a. unga misstänkts rätt till försvarare.

5.2.5 Ett snabbt avgörande

Rätten ska bestämma tid för huvudförhandling så snart som möjligt (45 kap. 14 § första stycket RB). Detta generella skyndsamhetskrav har flera orsaker. Det kan anses vara av betydelse för den allmänna laglydnaden att straff så snart som möjligt följer på brott. Det kan också innebära en onödig oro för den tilltalade att under en lång tid invänta utgången. Förekommer skadeståndstalan är dröjsmål med handläggningen till olägenhet för målsäganden.

Förundersökningen mot dem som inte har fyllt 18 år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Den ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från delgivningen av brottsmisstanken (4 § LUL). Väcks åtal mot den som inte fyllt 18 år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader gäller samma regler gällande krav på skyndsam handläggning som om den tilltalade är häktad. Det innebär bl.a. att huvudförhandling, som huvudregel, ska påbörjas inom två veckor från det att åtal väcktes. I domstol ska mål mot den som inte har fyllt 21 år alltid behandlas skyndsamt.

Huvudregeln är att den som är misstänkt eller tilltalad ska vara personligen närvarande vid sin egen rättegång. Denna ordning är av särskild betydelse när det gäller barn och unga som är tilltalade. Undantag kan bara göras i vissa fall. Som utgångspunkt gäller alltså att barnet eller den unge ska vara personligen närvarande, något som är motiverat främst av pedagogiska skäl. Det är därmed ovanligt att mål avgörs i den tilltalades utevaro eller på handlingarna utan huvudförhandling i mål där den tilltalade är under 18 år.

5.2.6 Socialnämndens roll

Enligt 11 § första stycket LUL ska åklagaren inhämta ett yttrande från socialnämnden innan beslut fattas i åtalsfrågan, när det gäller ett brott som någon misstänks ha begått före 18 års ålder. Detta gäller om den unge har erkänt gärningen eller det annars finns skäligen misstanke att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte inhämtats under förundersökningen. Yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det

annars är obehövligt. Enligt 11 § andra stycket LUL ska, om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa, yttrandet, om möjligt, begäras av undersökningsledaren senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB.

Den som begär yttrande ska, enligt 12 § LUL, ange inom vilken tid yttrandet ska lämnas och, om det är lämpligt, ge socialnämnden anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Om nämnden inte kan lämna sitt yttrande inom den föreskrivna tiden, får den som begärt yttrandet medge att det lämnas senare. Yttrandet får lämnas muntligen vid ett sammanträde som gäller sammanträffande angående beslut om åtalsunderlåtelse, om det är nödvändigt för att hålla tidsfristen.

Yttrandet ska enligt 11 § tredje stycket LUL innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta samt en bedömning av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. I yttrandet kan också redogöras för den unges familjeförhållanden och sociala relationer, skola och fritid, hälsa, känslomässiga beteende m.m.

Yttrandet används som underlag när åklagaren fattar beslut om åtal eller om straffvarning. Frikänns den unge får socialnämnden ta ställning till om det finns andra skäl till att påbörja insatser.

5.2.7 Frihetsberövande och behandling av frihetsberövade unga

Internationell rätt

Artikel 37 a i barnkonventionen innehåller förbud mot tortyr, annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, dödsstraff och livstids fängelse utan möjlighet till frigivning. I artikeln 37 b finns ett förbud mot olagliga eller godtyckliga frihetsberövanden. Vidare regleras villkoren för att frihetsberöva barn, dvs. ett frihetsberövande ska endast ske i enlighet med lag och

får endast användas som sista utväg och för kortast möjliga tid. Dessa villkor ska tolkas mot bakgrund av barnets bästa och innebär ett starkt skydd för barnet.

Artiklarna 37c och 37d anger också villkoren för hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Barnet ska bl.a. behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet, på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Barnet ska få hålla kontakten med sin familj genom brevväxling och besök utom i undantagsfall och få ett snabbt beslut i saken. Principen i artikel 37c om att frihetsberövade barn ska hållas åtskilda från vuxna innebär att konventionsstaterna bör ordna separata inrättningar för frihetsberövade barn. Flertalet av rättigheterna i artikel 37 i barnkonventionen har sin motsvarighet i den svenska regeringsformen. Flera rättigheter finns också angivna i EKMR, som är en del av svensk rätt.

Gripande

När en ung misstänkt gripits anmäler polisen i princip alltid gripandet till åklagaren så snart som möjligt och innan ett förhör enligt 24 kap. 8 § RB har hållits (24:8-förhör). Åklagaren har en viktig kontrollfunktion över gripanden som anmäls. När ett gripande anmäls ska åklagaren pröva om det finns skäl för ett fortsatt frihetsberövande. Om åklagaren på det begränsade underlag som finns då gripandet anmäls kan konstatera att det står klart att det saknas skäl för fortsatt frihetsberövande ska 24:8-förhör alltså inte beordras. Gripandet ska då omedelbart hävas. Ofta finns det dock skäl att höra ungdomen för att få ytterligare uppgifter om brottet, de särskilda häktningsskälerna och ungdomens personliga omständigheter för att kunna ta ställning till behovet av ett fortsatt frihetsberövande.

Vid bedömningen av om 24:8-förhör ska beordras ska det beaktas att det inte finns något utrymme att hålla förhör i sak med en frihetsberövad ungdom utan en försvarare närvarande, vilket framförallt under jourtid kan medföra att det kan dra ut på tiden innan ett förhör i sak kan hållas.

Anhållande

I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RåR 2006:3) anges att det krävs synnerliga skäl för anhållande av en ung misstänkt. Därigenom krävs väsentligt högre krav för anhållande av en ungdom än av en vuxen. Bedömningen av synnerliga skäl ska göras främst utifrån straffmätningens värde. Även styrkan i de särskilda häktningsskälen är en viktig faktor. I betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* föreslås bl.a. att det av lag uttryckligen ska framgå att den som inte har fyllt 18 år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl (SOU 2016:52 s. 157).

Åklagaren ska, innan han eller hon beslutar sig för att anhålla en person under 18 år, försäkra sig om att det inte finns något annat alternativ till ett frihetsberövande. Ett sådant alternativ kan vara vård enligt LVU, men också vård eller placering på frivillig väg enligt socialtjänstlagen. Av den anledningen ska åklagaren eller polisen, på uppdrag av åklagaren, snarast kontakta socialtjänsten för att höra efter om det finns några alternativ till ett frihetsberövande. Skyldigheten att försöka ordna betryggande övervakning åligger åklagaren enligt 26 § FuK. Lagstiftningen bygger alltså på att de syften som en häktning ska tjäna kan tillgodoses genom att ungdomen omhändertas inom socialtjänsten, antingen genom beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt LVU eller genom en frivillig placering enligt socialtjänstlagen.

Det finns inte några särskilda regler för unga lagöverträdare mellan 15–17 år vad gäller övriga tvångsmedel såsom t.ex. hämtning till förhör, reell och personell husrannsakan, kroppsbesiktning och kroppsvisitation. Bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel är generellt utformade. De allmänna principerna för tvångsmedelsanvändning, främst proportionalitetsprincipen, innebär dock att åklagaren måste väga in hur tvångsmedlet kan komma att påverka den unge.

Häktning

I 23 § LUL och 24 kap. 4 § RB anges att den som inte fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl och om det är uppenbart att någon annan betryggande övervakning inte kan ordnas. I övrigt gäller samma regler som för vuxna, bl.a. att kravet på

proportionalitet måste vara uppfyllt. Av 30 kap. 5 § BrB följer att det krävs synnerliga skäl för att döma en person till fängelse om han eller hon var under 18 år då brottet begick.

Om det är nödvändigt att anhålla och häkta den unge garanteras han eller hon vissa rättigheter. Den unge intagne ska t.ex. som utgångspunkt inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med vuxna, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa. Som utgångspunkt gäller vidare att en ung person ska kunna komma i kontakt med sina anhöriga redan i arresten. Den frihetsberövade ska också kunna fortsätta sin skolgång.

Om den unge har gripits, anhållits eller häktats på grund av brottsmisstanken, ska socialnämnden underrättas om detta och om skälen för det samtidigt med underrättelsen om brottsmisstanken eller annars genast efter frihetsberövandet.

5.2.8 Straffprocess och kriminalvård för unga

Unga lagöverträdare särbehandlas i straffprocess- och påföljdssystemet. Systemet präglas som angetts av att unga som har gjort sig skyldiga till brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Den materiella rätten omfattar t.ex. ett särskilt påföljdssystem för unga lagöverträdare.

I brottsbalken finns ett flertal bestämmelser som syftar till att mildra påföljdsbestämningen för unga jämfört med vuxna. Om den unge var under 21 år vid gärningstillfället följer det av bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB att en reduktion av straffvärdet alltid ska ske. Unga personer, och då framförallt de under 18 år, särbehandlas även vid påföljdsvalet. Påföljdssystemet innehåller påföljder som är särskilt anpassade efter de behov och förutsättningar som gäller för unga personer och som i första hand ska väljas för unga lagöverträdare. Dessa är ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård.

I promemorian *Nya ungdomspåföljder* (Ds 2017:25) har en utredare föreslagit att två nya påföljder införs för unga lagöverträdare: ungdomstillsyn och ungdomsovervakning. De föreslagna påföljderna ska avhjälpa brister och täcka upp luckor i det nuvarande påföljdssystemet och bidra till att det alltid ska finnas en påföljd som är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens allvar och den unges tidigare brottslighet.

5.2.9 Slutsatser

Av redogörelsen för de regler som gäller för brottsutredning och lagföring av unga lagöverträdare framgår att lagföringsprocessen innehåller en rad moment som är särskilt anpassade till att den misstänkte är ung. Det är tydligt att flera aktörer berörs och ska involveras i ett tidigt skede i brottsutredningen, något som naturligtvis tar viss tid i anspråk. Det handlar till att börja med om vårdnadshavare som ska underrättas och beredas möjlighet att delta vid förhör. Även socialnämnden ska underrättas och involveras i utredningen så tidigt som möjligt; detta bl.a. för att skapa möjligheter till snabba åtgärder för den unge och för att kunna ta fram ett yttrande. I många fall ska även en offentlig försvarare förordnas. Under brottsutredningen ska särskild hänsyn tas till att den misstänkte är ung, bl.a. ska särskilt utsedda och lämpliga förhørsledare hålla förhör med den misstänkte och möjlighet till medling ges.

Dessa regler utgör särregleringar till skydd för den unge misstänkte. Ju yngre en person är desto mer stöd kan han eller hon behöva från sina vårdnadshavare i den utsatta situation som brottsutredningen utgör. Hänsyn ska också tas till den unges individuella mognadsgrad. Socialnämnderna har här en viktig uppgift att utreda och anpassa åtgärder efter den unges situation.

5.3 Ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare

5.3.1 Behovet av en snabbare lagföring

I uppdragsbeskrivningen till denna utredning anges att särskilt fokus ska ligga på unga lagöverträdare. Även om lagföringsprocessen för unga redan innehåller särskilda skyndsamhetskrav och tidsfrister för brottsutredning och prövning i domstol är det angeläget med en ännu snabbare reaktion på brott i sådana fall det finns skäl för det.

Unga lagöverträdare kan ofta ha en tillvaro som snabbt förändras och där behov av vård och stöd snabbt kan komma och gå. En snabb lagföring kan förbättra förutsättningarna för en högre kvalitet på

brottsutredningen, liksom för bättre och snabbare behandlingsåtgärder. För unga misstänkta kan en skyndsam handläggning också ha ett särskilt pedagogiskt värde genom att sambandet mellan brott och reaktion blir tydligt.

Behovet av en snabb reaktion på brottet är därför än starkare för en ung person. Det är mot denna bakgrund viktigt att försöka se över lagföringsprocessen för enklare brott som begås av unga. Det är emellertid också viktigt att reglerna om särskilda skyndsamhetskrav och tidsfrister inte är sådana att de kan riskera kvaliteten på utredningarna. En snabb handläggning får inte ske på bekostnad av rättssäkerheten.

Trots att det finns skyndsamhetsregler för ungdomsprocessen är det tydligt att lagföringen i många fall inte går så snabbt som är avsett. Det finns ett särskilt behov av att göra förundersökningen för unga lagöverträdare snabbare. Det är den del av lagföringsprocessen som i dag tar längre tid för de unga än för de vuxna, skyndsamhetskraven till trots.

5.3.2 Snabbare lagföring uppnås med rätt metoder

Det är angeläget att en brottsutredning mot en ung person genomförs och slutförs skyndsamt. En stor del av lösningen för att åstadkomma en snabb och effektiv process för lagföring av unga är att hitta rätt metoder. Lagföringsprocessen för unga misstänkta kan illustreras på följande sätt.

Figur 5.1 Ungdomsprocessens olika delar



En väg framåt för att nå en snabbare lagföring skulle naturligtvis kunna vara att göra avsteg från särregleringen och de rättssäkerhetsgarantier som ungdomsprocessen omgärdas av i denna typ av ärenden och använda sig av modellen i snabbförfarandet för vuxna lagöverträdare. Det är emellertid inte eftersträvansvärt att göra lagföringen snabbare och öka effektiviteten på bekostnad av rättssäkerheten eller kvaliteten. En bättre lösning är enligt min mening att den nuvarande regleringen behålls och att de delar i tillämpningen som inte är tillfredsställande i stället förändras. Det finns emellertid behov av ett fortsatt övergripande reformarbete när det gäller ungdomsprocessen, se avsnitt 5.3.9.

En viktig komponent i lagföringsprocessen för unga lagöverträdare är att den kommunala socialtjänsten är involverad i flera led. I socialnämndens roll ligger att upprätta yttranden enligt 11 § LUL, vilka utgör underlag för domstolen eller åklagaren vid lagföringen och påföljdsbestämningen. Socialtjänsten bedriver också ofta en parallell insats i form av sociala åtgärder gentemot den unge och dennes familj. Socialnämndens involvering i processen ställer höga krav på samverkan mellan de brottsutredande myndigheterna och socialnämnden. Det är också fråga om verksamheter som är tämligen olika, sett till uppdrag och mål. Till detta kommer att socialnämnderna är organiserade och arbetar på vitt skilda sätt runtom i landet. Det blir därmed alltid fråga om att förhålla sig till hur en enskild socialnämnd fungerar och arbetar. Överlag är samverkan och enhetlighet rörande arbetssätt m.m. mellan enskilda socialnämnder i dag begränsad.

5.3.3 Lagföring utan medverkan av domstol är vanligt förekommande

En påtaglig skillnad mellan behandlingen av vuxna och unga lagöverträdare är att personer under 18 år inte lagförs för brott i domstol i samma utsträckning som vuxna lagöverträdare. Det finns som redogjorts för i tidigare avsnitt omfattande möjligheter för åklagaren att genom bl.a. straffvarning, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande lagföra den unge utan en domstolsprocess. Detta gäller inte minst för de mindre allvarliga brotten. Bedömningen av vilket lagföringssätt som ska väljas görs emellertid av åklagaren i slutet av förundersökningen och det är svårt att i ett tidigt skede veta

på vilket sätt som en eventuell lagföring kommer att ske. En bedömning i frågan kräver i många fall också att den unges personliga förhållanden är klarlagda efter en utredning av socialnämnden.

Tabell 5.2 Statistik över strafföreläggande, åtalsunderlåtelse och straffvarning

Lagföringsbeslut mot ungdomar (15–20 år) år 2016

Brott	Totalt	Dom	Straff- föreläggande	Åtalsunderlåtelse, inkl. straffvarning	Andel av SF/ÅU
Ringa stöld (tidigare snatteri)	2 826	496	519	1 811	82 %
Olovlig körning	2 111	620	1 338	153	71 %
Narkotikabrott	4 986	2 020	1 861	1 105	59 %

Källa: Brottsförebyggande rådet, tabell 422

Tabellen ovan visar hur vanligt det är med andra lagföringssätt för ungdomar upp till 20 år för olika typer av brott. För ringa stöld är det hela 82 procent som inte lagförs genom domstols dom. Statistiken baserar sig på unga lagöverträdare under 21 år. Straffvarning får endast beslutas för den som inte fyllt 18 år vid brott. Andelen med andra lagföringsbeslut för gruppen 15–17 år kan därför förväntas vara ännu högre. En annan slutsats är att de mindre allvarliga brotten oftare leder till annat lagföringsbeslut än dom. Det stämmer också överens med hur bestämmelserna om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse är utformade.

För samtliga brott 2016 för ungdomar i gruppen 15–20 år blev cirka hälften lagförda genom dom. Av 18 176 stycken lagföringsbeslut 2016 utgjorde 8 934 lagföring genom dom, 5 120 lagföringen genom strafföreläggande och 4 122 lagföring genom åtalsunderlåtelse varav 2 973 var straffvarning.

Det är viktigt att lagföringsprocessen för unga är anpassad både till de situationer som leder till en lagföring i domstol som till de alternativa lagföringssätten. Det är också angeläget att processen inte skiljer sig åt alltför mycket utifrån valt lagföringssätt.

5.3.4 Handläggningstiderna i dag

Tidsåtgången för ungdomsutredningar utgår från skyndsamhetsfristen i 4 § LUL. Huvudregeln är att förundersökningen ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB.

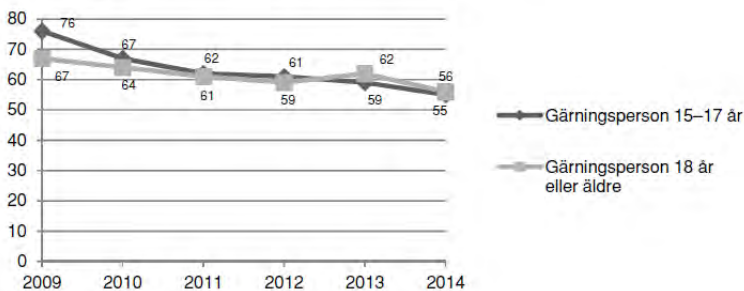
Av betydelse i vissa fall kan också vara tremånadersfristen enligt 2 a § FuK som gäller om målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år. En sådan frist aktualiseras ofta i ungdomsärenden eftersom det inte är ovanligt att unga begår brott mot varandra.

Brottsförebyggande rådet har gjort en studie om handläggningstiderna i rättskedjan 2009–2014 (Brottsförebyggande rådets rapport 2016:5).

Figur 5.3 Handläggningstid för utredningen

Samtliga brott

Utredningstider uppdelat på ungdomar 15–17 år (n = 244 584) och vuxna 18 år eller äldre (n = 2 500 622) 2009–2014, samtliga brottskategorier. Median i antal dagar. 1 års uppföljningstid.



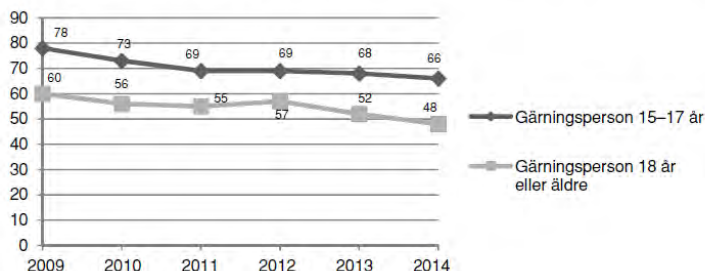
Källa: Brottsförebyggande rådets rapport 2016:5 s. 27 (tabell 5)

Anmärkning: Utredningstiden räknas från det att förundersökningen inleds fram tills ett beslut fattas om exempelvis åtal, åtalsunderlåtelse, strafföreläggande, nedläggning eller förundersökningsbegränsning.

Figur 5.4 Handläggningstid för utredningen

Misshandel, våldtäkt, stöld, rån och utpressning

Utredningstider för de fem särskilt utvalda brottskategorierna, uppdelat på ungdomar 15–17 år (n = 100 306) och vuxna 18 år eller äldre (n = 689 971) åren 2009–2014, median i antal dagar. 1 års uppföljningstid.



Källa: Brottsförebyggande rådets rapport 2016:5 s. 27 (tabell 5)

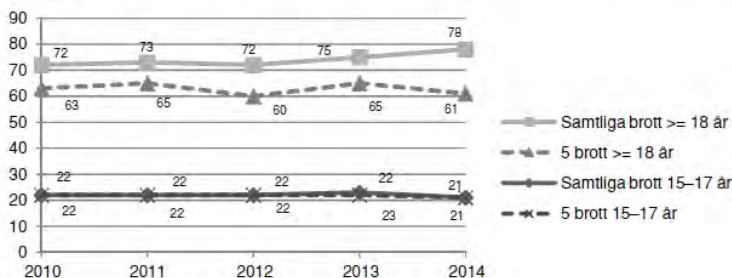
Anmärkning: Utredningstiden räknas från det att förundersökningen inleds fram tills ett beslut fattas om exempelvis åtal, åtalsunderlåtelse, strafföreläggande, nedläggning eller förundersökningsbegränsning.

Brottsförebyggande rådet konstaterar att utredningstiderna har förkortats för ungdomar, men är längre än vuxnas tider för fyra av fem särskilt utvalda brott. Medianen för utredningstiden för unga misstänkta (15–17 år) har minskat under perioden avseende samtliga brottsmisstankar sammantaget och har under de senaste åren (2011–2014) varit ungefär lika lång som för personer över 18 år (a.a. s. 6).

När det gäller handläggningstiderna under utredningen kan det konstateras att det finns en tidsutdräkt från det att anmälan inkommer eller förundersökningen inleds och den misstänkte delges misstanke. Under delar av 2012–2013 var genomsnittstiden mellan registrering av skäligen misstanke och delgivning av skäligen misstanke i ärenden enligt 4 § LUL 29 dagar (Ds 2013:30 s. 199). En viktig slutsats är att delgivning av misstanke bör genomföras så snabbt det finns förutsättningar för det.

Figur 5.5 Handläggningstiden i domstol

Tingsrättstider uppdelat på ungdomar 15–17 år och vuxna 18 år eller äldre för dels samtliga brottsmisstankar, dels de fem särskilt utvalda brottstyperna åren 2010–2014, median i antal dagar. 2 års uppföljningstid.



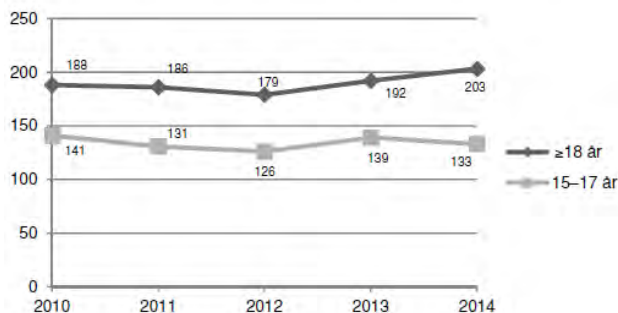
Källa: Brottsförebyggande rådets rapport 2016:5 s. 41 (tabell 21)

Anmärkning: Tingsrättstider är tiden mellan datum för åtalsbeslutet och datum för meddelad tingsrättsdom.

Handläggningstiderna i domstol motsvarar cirka tre veckor. Av 29 § LUL följer att om det väcks allmänt åtal mot den som inte har fyllt arton år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de tidsfrister iakttas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad. Enligt 45 kap. 14 § RB ska huvudförhandling för häktade påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes. Av 30 § LUL framgår emellertid att domen i mål mot den som inte har fyllt tjugooett år, om det inte möter synnerliga hinder, ska avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen.

Figur 5.6 Handläggningstiden för hela lagföringsprocessen

Total handläggningstid uppdelat på ungdomar 15–17 år (n = 57 549) och vuxna 18 år eller äldre (n = 705 338) 2010–2014, median i antal dagar. 2 års uppföljningstid. Samtliga brottsmisstankar.



Källa: Brottsförebyggande rådets rapport 2016:5 s. 54 (figur 56)

Anmärkning: Med total handläggningstid menas tiden från det att brottsanmälan registrerades fram till datum för meddelad tingsrättsdom (friande eller fällande).

Statistiken visar att den totala handläggningstiden för unga under 18 år är kortare än för vuxna. Tingsrättsprocessen för unga är relativt snabb medan brottsutredningen tar längre tid än för vuxna. En bidragande orsak till långa utredningstider för unga under 18 år kan vara att utredningarna kräver samverkan mellan flera aktörer. Det krävs också att de särskilda bestämmelser om handläggningen som rör ungdomar efterlevs.

Statistiken i detta avsnitt är inte helt aktuell men ger ändå tydliga indikationer på hur handläggningstiderna ser ut överlag. Brottsförebyggande rådet avser att publicera uppdaterad statistik i juni 2018 om genomströmningstiderna från registrerad brottsmisstanke till beslut i åtalsfrågan (inkl. mellanliggande beslut) under åren 2015–2016. Brottsmisstankar avseende ungdomar i åldern 15–17 år kommer att belysas särskilt i denna redovisning.

5.3.5 Tidsfristerna fungerar inte som det är tänkt

Av 4 § LUL följer ett skyndsamhetskrav och en tidsfrist för själva brottsutredningen. Av bestämmelsen framgår att förundersökningen under vissa förutsättningar ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke.

Fristen som sådan fyller en viktig funktion men har den bristen att skyndsamhetskravet uppkommer först när den misstänkte faktiskt delges misstanke. Något krav på särskild skyndsamhet uppstår således inte när en anmälan om brott upprättas eller när misstanken som sådan uppkommer utan först när den misstänkte har delgetts misstanke.

Figur 5.7 Ungdomsprocessens olika steg



Som visas i figuren ovan är det tiden mellan steg 4 och 5 som reglerar tidsfristen. Det kan alltså gå lång tid från själva brottet eller från det att brottsmisstanken mot den unge uppkommer utan att tidsfristen i 4 § LUL börjar löpa.

I promemorian *Skyndsambhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande* (Ds 2013:30) gjordes en översyn av skyndsambhetsreglerna under lagföringsprocessen med unga. Promemorian, som har remissbehandlats, bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I promemorian föreslås bl.a. följande.

- Samordnade regler om särskilda skyndsambhetskrav och tidsfrister under förundersökningen i ärenden med unga misstänkta respektive unga målsägande. Tidsfristen mot unga misstänkta ska utgå från den tidpunkt då någon bedömts vara skäligen misstänkt för brott i stället för som i dag när den misstänkte faktiskt delges misstanke om brott.
- Tidsfristerna i domstol i mål med unga tilltalade föreslås gälla även mål om något lindrigare brott.
- En uttrycklig möjlighet för åklagare att väcka åtal utan att något yttrande från en socialnämnd har kommit in. Syftet är att undvika onödig väntetid i handläggningen av ärenden med unga misstänkta.

Förslaget med ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare, som redogörs för närmare i de kommande avsnitten, tar sikte på delvis samma frågor som det tidigare förslaget om

ändrade skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta, dvs. att uppnå en snabbare brottsutredning mot unga lagöverträdare. Då det befintliga förslaget för närvarande bereds och då frågan om de generella tidsfrister som gäller för unga lagöverträdare uttryckligen inte ingår i mitt uppdrag är målsättningen med de förslag som lämnas här att förkorta handläggningstiderna utan att förändra de gällande tidsfristerna.

5.3.6 Behov av tidig samverkan mellan polis och socialtjänst

Ett sätt att nå en snabbare lagföring är att få fristen i 4 § LUL att börja löpa så snart som möjligt under brottsutredningen. Med nu gällande lagstiftning innebär det att det avgörande är att den unge delges misstanke om brott i ett tidigt skede. För de mindre allvarliga mängdbrotten bör utgångspunkten och den huvudsakliga rutinen vara att den unge delges misstanke inom någon eller några dagar från brottet. I vissa fall kan den unge om det är möjligt och lämpligt delges misstanke direkt på brottsplatsen. Då det ställs vissa krav på brottsutredningen och att ett antal aktörer underrättas och medverkar vid förhör när det gäller unga lagöverträdare är detta emellertid inte möjligt för annat än de allra enklaste brotten.

En grundläggande förutsättning för en snabb och effektiv ungdomsprocess är att de involverade myndigheterna och domstolarna håller de lagstadgade handläggningstiderna (se avsnitt 5.2.2 om skyndsamhetskrav i ungdomsärenden).

Tabell 5.8 Tidsfrister i ungdomsprocessen

Steg	Tidsfrist
Utredningen	6 veckor mellan delgivning av misstanke och åtalsbeslut
Domstolsprocessen	2 veckor mellan åtal och huvudförhandling

Lagföringsprocessen för unga under 18 år ska därför ta högst åtta veckor i anspråk i de fall de lagstadgade fristerna ska uppfyllas. Tidsfristen under förundersökningen gäller endast om fängelse kan följa på brottet. I domstol gäller fristen endast om för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

En annan viktig aspekt är att tiden mellan själva brottet och delgivning av misstanke hålls så kort som det går. Det är alltså av vikt att så snart som möjligt kalla den misstänkte till förhör och till detta underrätta och kalla de aktörer som berörs. Till ett sådant förhör bör det också finnas förutsättningar att förordna en offentlig försvarare i de fall det är aktuellt så att denne kan närvara vid förhöret. Därutöver bör vårdnadshavare och företrädare för socialtjänsten närvara vid förhöret. Om den misstänkte infinner sig till ett förhör kort efter brottet kan tyngdpunkten av utredningsarbetet ske i inledningsfasen. Genom ett tidigt förhör skapas förutsättningar att bedriva ett sammanhållet utredningsarbete i stället för att separata möten hålls vid olika tider. Vid kontakter med verksamma poliser framkommer ofta att dessa separata möten och ansträngningar att boka dessa utgör stora "tidstjuvar" i processen. Följden av ett gemensamt möte blir att utredningen kan avslutas snabbare.

Genom det beskrivna arbetssättet kan också nödvändiga insatser påbörjas tidigt. När en ung person misstänks ha begått ett brott påbörjas ofta insatser från socialtjänsten vid sidan av själva rättsprocessen. Denna del av socialtjänstens arbete när det gäller utredning och bedömning av den unges personliga förhållanden är av stor betydelse vid den kommande lagföringen och själva påföljdsbestämningen. Socialtjänsten medverkar i många fall beroende på påföljdsvalet också i själva verkställigheten av påföljden.

Rättsprocessen och socialnämndens arbete behöver bedrivas i samverkan för att bli så effektiv som möjligt och upplevas som rimlig utifrån den enskildes synpunkt. Samtidigt har de parallella spåren olika ändamål och metoder, vilket bör beaktas vid utformningen av metoden. Lagföringsprocessen är utifrån den enskildes perspektiv förenat med tvång, dvs. det är inte frivilligt för den misstänkte att bli lagförd för ett brott eller inte. Socialnämndens arbete, också inom ramen för en brottsutredning, bygger i grunden på frivillighet. I mer allvarliga fall kan tvångslagstiftning används också av socialnämnden, t.ex. i form av omhändertagande enligt LVU. I grunden har dock de brottsutredande myndigheterna och socialnämnden olika mål med sitt arbete vilket måste beaktas.

För att tidiga insatser ska kunna sättas in krävs ett välutvecklat och i praktiken fungerande samverkansarbete mellan de brottsutredande myndigheterna och respektive socialnämnd. Sedan den 1 juli 2015 finns också en uttrycklig samverkansskyldighet i 39 §

LUL. Bestämmelsen syftar till att säkerställa samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendets myndigheter på lokal nivå (prop. 2014/15:25 s. 61). Socialtjänstens verksamhet sker i kommunernas regi. Det innebär att det är svårt med en ordning för generell samverkan över landet. Samverkan måste med nuvarande ordning ske och utformas lokalt.

Arbets sättet för att åstadkomma en snabbare lagföring för unga bör i första hand inriktas mot att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och socialnämnderna i utredningens inledning samverkar och samordnar sina insatser med fokus på att brottsutredningen snabbt ska kunna genomföras och avslutas.

5.3.7 Behov av omedelbara utredningsåtgärder och aktiv ledning av förundersökningen

En förutsättning för en snabb lagföring är att utredningen av brottet är effektiv. Att tidsåtgången för inhämtande av bevisning mot den misstänkte är kort är helt avgörande för att få till stånd en snabb lagföring. Många av de enklare brotten kan utredas direkt på brottsplatsen eller den plats där den misstänkte påträffas. Trots detta kan utredningarna ibland bli liggande en tid utan åtgärd. En orsak till detta är att polisen inte vidtar alla möjliga utredningsåtgärder på plats.

Genom att vidta omedelbara utredningsåtgärder kan bevisning säkras snabbt och effektivt. I den mån det är möjligt bör därför polisen hålla förhör med tillgängliga personer, som den misstänkte, målsäganden och vittnen, direkt på plats. Andra utredningsåtgärder, som säkrande av spår och inhämtande av annat bevismaterial, bör ske direkt.

När det gäller möjligheten att hålla förhör med unga personer som misstänks för brott ska som huvudregel en offentlig försvarare förordnas, om det inte är uppenbart att den misstänkte saknar behov av försvarare. Av Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den (RåR 2006:3) framgår att det normalt sett inte finns behov av försvarare vid misstanke om ringa stöld, missbruk av urkund, olovlig körning (även grovt brott), ringa narkotikabrott, ringa narkotikasmuggling och olaga innehav av kniv och andra farliga föremål. Det rör sig alltså om ett begränsat antal brott av mindre

allvarlig karaktär. Utrymmet för att hålla förhör utan försvarare direkt på brottsplatsen är därför begränsat.

Därutöver ska som nämnts vårdnadshavare och socialnämnden medverka vid förhör om det är möjligt. Förhör ska också hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften, på en lämplig plats, vara väl avvägt i tid och det bör nog tillses att uppseende inte väcks kring förhöret.

Trots att ett förhör normalt sett inte kan hållas direkt på brottsplatsen eller i samband med polisens ingripande finns det ändå situationer som rör förseelser eller mindre allvarliga brott där ett förhör kan hållas. Av betydelse i sådana fall då detta är möjligt är framförallt att den enskilde polismannen får stöd och direktiv från en behörig förundersökningsledare i fråga om förhör och andra utredningsåtgärder som riktas mot den unge.

Förutom att hålla det faktiska förhöret med den misstänkte i fall detta är möjligt, bör den enskilde polisen genomföra de direkta och adekvata förstahandsåtgärder som är möjliga direkt på brottsplatsen. Det kan exempelvis handla om att hålla förhör med målsägande och vittnen eller att säkra bevisning och dokumentation om brottet. Polisen bör också i dessa fall, likt modellen i den pågående försöksverksamheten, ha direktkontakt med förundersökningsledaren för att säkerställa kvaliteten i förundersökningen. Kontakter av det slaget kan tillgodose de ingripande polisernas behov av stöd och råd i utredningsarbetet och möjliggöra omedelbara beslut under förundersökningen, vilket i sin tur leder till att polisutredningen kan färdigställas och avslutas snabbare.

5.3.8 Modell för ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare

Bedömning: En snabbare lagföring av unga lagöverträdare uppnås genom

- en ökad samverkan mellan polisen och socialtjänsten (socialnämnden) i inledningsskedet av brottsutredningen,
- en metod för polisen att genomföra omedelbara utredningsåtgärder i samband med ett ingripande och under aktiv ledning av en förundersökningsledare, och
- ett tidigt första förhör efter ingripandet.

Snabbförfarandet för unga lagöverträdare bör avgränsas till brottslighet som utreds inom ramen för en polisledd förundersökning och som inletts genom ett ingripande från polisen.

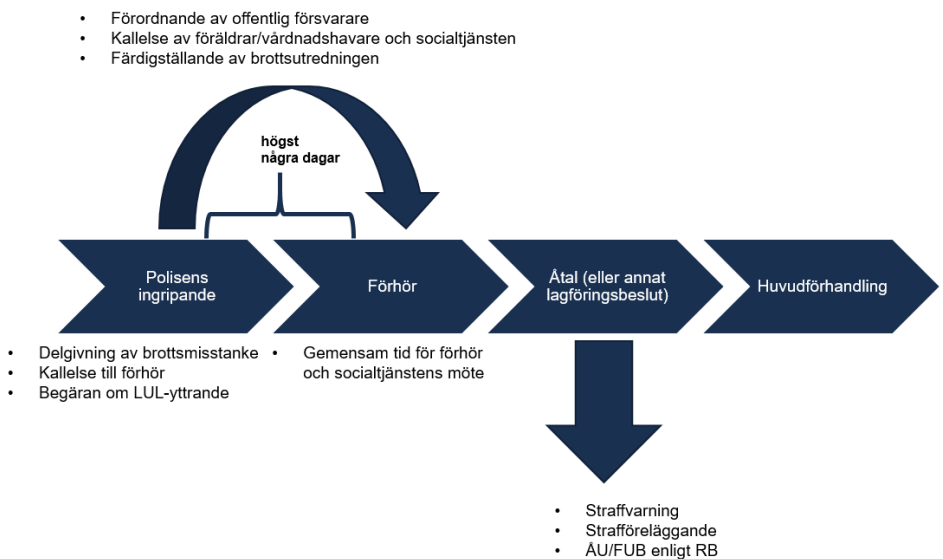
Det första förhöret med den unge bör i projektet hållas inom en vecka från brottet. Därutöver ska inga särskilda frister gälla utöver de som gäller enligt lag. Vid förhöret ska, i den mån det är aktuellt, offentlig försvarare, vårdnadshavare och socialtjänsten närvara. Misstanke om brott ska, om det är möjligt, delges senast vid detta tillfälle. Målet är att den unge ska lagföras inom tio veckor från brottet.

Snabbförfarandet i brottmål för vuxna överträdare bygger till stor del på att utredningsåtgärder ska göras i ett så tidigt skede som möjligt och att liggtider och överlämnanden minimeras. I bästa fall kan utredningen slutföras redan på brottsplatsen. Det personliga mötet mellan den ingripande polisen och den misstänkte skapar också förutsättningar för tillämpning av delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning, som i sin tur möjliggör en tidig bokning av huvudförhandling.

När den misstänkte är under 18 år är det i många fall inte möjligt att hålla förhör direkt på brottsplatsen eller ens i en nära anslutning till brottet eftersom flera aktörer först ska underrättas, förordnas och beredas möjlighet att delta vid förhöret. Redan av detta skäl blir det tydligt att snabbförfarandets modell inte kan tillämpas i sin helhet när det gäller unga misstänkta.

I stället får grundtankarna bakom snabbförfarandet bilda utgångspunkt för en modell för ett snabbare förfarande som är anpassat för unga lagöverträdare. Modellen för ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare bygger dels, i likhet med försöksprojektet för vuxna lagöverträdare, på att polisen i de fall det finns förutsättningar ska genomföra omedelbara utredningsåtgärder i samband med eller i nära anslutning till ett ingripande och under aktiv ledning av en förundersökningsledare, dels på en ökad samverkan mellan polis och socialtjänst.

Figur 5.9 Modell för ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare



Det är angeläget att tidsspannet mellan polisens ingripande med anledning av brottet och det inledande förhöret är kort. En utgångspunkt ska vara att tiden däremellan ska vara någon eller några dagar. Tiden ska inte i något fall överstiga en vecka.

Om den misstänkte delges misstanke vid förhöret ska åtal enligt huvudregeln väckas inom sex veckor. På den tiden ska polisen slutföra förundersökningen och redovisa den till åklagaren som ska hinna ta ställning till åtalsfrågan eller överväga ett annat lagförings- eller handläggningsbeslut. Under samma tid ska socialtjänsten ta fram och redovisa sitt yttrande enligt 11 § LUL.

Förutsättningarna att hålla den snäva tidsfristen underlättas om det inledande utredningsarbetet direkt på brottsplatsen sker på ett

så bra sätt som är möjligt. Om detta sker kan utredningsresurser för den fortsatta utredningen koncentreras till de åtgärder som kvarstår och som inte kan genomföras omedelbart.

Snabbförfarandet bör avgränsas till brottslighet som utreds inom ramen för en polisledd förundersökning enligt 23 kap. 3 § första stycket RB (sak av enkel beskaffenhet). Sådana brottsutredningar är i regel mer lättutredda än åklagarledda förundersökningar. Det inledande arbetet och de tidiga insatserna har också störst inverkan på den totala tidsåtgången av utredningen i denna typ av ärenden. I mer svårutredd brottslighet finns det många olika faktorer, såsom analyser, ytterligare förhör med berörda aktörer m.m. som påverkar tidsåtgången. Ytterligare ett skäl för att avgränsa snabbförfarandet till att avse polisledda förundersökningar är att det mer sällan finns godtagbara skäl att avvika från den stadgade sexveckorsfristen i dessa fall.

Figur 5.10 Frister och riktlinjer för tidsåtgång



I snabbförfarandet i brottmål för unga lagöverträdare gäller de sedvanliga bestämmelserna om skyndsamhet, dvs. sexveckorsfristen mellan delgivning av misstanke och åtal och tvåveckorsfristen för att påbörja huvudförhandling efter åtal vid tingsrätten. För att kunna hålla lagföringstiden kort är det nödvändigt att tiden mellan anmälan om brottet eller ingripandet och tidpunkten för delgivning av misstanke minimeras. Ambitionen är att den unge ska kallas till ett första förhör inom någon eller några dagar från brottet upp till en vecka från detsamma. Med första förhöret menas alltså det polisförhör med den misstänkte då han eller hon delges skälig misstanke (jfr 23 kap. 6 § RB och 23 kap. 18 § RB). Utgångspunkten ska alltså vara att tiden mellan brottet och delgivning av misstanke ska uppgå till högst en vecka. Vid förhöret ska den unge biträdas av såväl vårdnadshavare som offentlig försvarare. Socialtjänsten ska medverka.

Socialtjänstens medverkan vid förhöret är viktig. Att en person från socialtjänsten är närvarande innebär ett stöd för den unge samtidigt som socialtjänsten får information om brottet och om

omständigheterna kring detta. Vidare kan på ett tidigt stadium kontakt etableras med den unge, liksom med hans eller hennes vårdnadshavare som också ska närvara vid förhöret (prop. 1994/95:12 s. 67.). Genom att socialtjänsten involveras tidigt i lagföringsprocessen skapas också mer tidsutrymme för socialnämnden att upprätta och färdigställa yttrandet enligt 11 § LUL. Det skapar förutsättningar för en ökad flexibilitet och högre kvalitet.

För att uppnå detta är det viktigt att vårdnadshavarna underrättas omedelbart i samband med att misstanke mot den unge uppkommer och det första förhöret bokas (jfr 5 § LUL). Det är angeläget med ett tidigt involverade av vårdnadshavarna. En kallelse till vårdnadshavarna kan t.ex. ske muntligen eller per telefon i samband med ingripandet. Inte sällan överlämnas den unge till vårdnadshavarna eller hämtas av dem på brottsplatsen, varvid kallelse kan ske.

Det är mot denna bakgrund viktigt att polisen har ett utvecklat samarbete mellan yttre och inre personal där det finns tillgängliga förhörstider att boka in. Socialtjänsten behöver också vara involverade i detta arbete och polisen och socialtjänsten behöver ha ett utvecklat samverkansarbete i syfte att med kort varsel kunna bestämma förhörstid som passar för båda aktörerna. Samarbetet kan fungera på olika sätt, beroende på behovet. Det finns t.ex. inget som hindrar att det i förväg skapas fasta tider vissa dagar i veckan som är tillgängliga för förhör, vid vilka polisen och socialtjänsten har resurser att tillhandahålla. Metoden för samverkan bör bestämmas lokalt utifrån verksamheternas behov och förmåga.

I samband med det första förhöret ska socialtjänsten ha sitt första möte med den unge och dennes föräldrar i syfte att påbörja arbetet med yttrandet enligt 11 § LUL och i syfte att vidta andra sociala åtgärder. Målet är alltså att båda dessa åtgärder ska ha skett inom en vecka från brottet. Det är viktigt att polisen, åklagaren och socialtjänsten har en dialog om hur yttrandet enligt 11 § LUL ska utformas för att arbetet med yttrandet ska bli ändamålsenligt och uppfylla de krav som behövs vid en eventuell påföljdsbestämning och verkställighet av påföljden. Om det finns förutsättningar för offentlig försvarare ska en sådan begäran ske så snart som möjligt på den misstänktes vägnar. Polisen ska redan i inledningsskedet ta ställning till eventuellt behov och höra om den misstänkte önskar en

offentlig försvarare och frågan ska därefter snabbt vidarebefordras till tingsrätten för beslut. Det är i detta sammanhang av stor vikt att den offentlige försvararen kan närvara med kort varsel vid det första förhöret.

Syftet med samverkan mellan de offentliga aktörerna är flera. Rent praktiskt behöver polisen och socialtjänsten komma närmare varandra och samarbeta i frågor kring hur förhör med den unge ska planeras och genomföras, framförallt när förhör ska hållas med kort varsel. Det är viktigt att formerna för förhöret tillgodoser socialtjänstens, polisens och den unge behov.

Ett annat syfte med samverkan är att det är viktigt att yttrandena enligt 11 § LUL håller en hög kvalitetsnivå. Här finns det framförallt ett behov av samverkan mellan socialtjänsten och åklagaren. Yttrandet ligger till grund för bedömningen om vilken påföljd som den unge ska få. I vissa fall finns det förutsättningar för den unge att få vård enligt socialtjänstlagen eller LVU. Under vissa förutsättningar kan då lagföring ske genom att åklagaren meddelar beslut om straffvarning baserat på socialtjänstens yttrande. Om domstolen ska bestämma påföljd för den unge är det angeläget att det finns ett fullständigt underlag för den bedömningen så att den unge får en adekvat påföljd.

Avgränsning – polisledd förundersökning

Beslut om att inleda en förundersökning fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Om saken är av enkel beskaffenhet kan förundersökningen ledas av Polismyndigheten om inte åklagaren på grund av särskilda skäl beslutar annat (23 kap. 3 § RB). För att tillämpa begreppet enkel beskaffenhet har Polismyndigheten (tidigare FAP 403–5, numera interna riktlinjer PM 2017:19) och Åklagarmyndigheten (ÅFS 2005:9 med ändringar) i samråd utfärdat föreskrifter om hur förundersökningsledningen av olika brottstyper som huvudregel ska fördelas mellan myndigheterna. Exempel på brott som normalt anses vara av enkel beskaffenhet är:

- Misshandel
- Olaga hot
- Ofredande

- Stöld
- Ringa stöld
- Grov stöld
- Bedrägeri
- Ringa bedrägeri
- Skadegörelse
- Grov skadegörelse
- Urkundsförfalskning
- Brukande av falsk urkund
- Våld och hot mot tjänsteman
- Våldsamt motstånd
- Brott enligt lagen om vissa trafikbrott
- Ringa narkotikabrott
- Brott mot vapenlagen

Avgränsningen i snabbförfarandet i brottmål för unga lagöverträdare är således utökat jämfört med motsvarande försöksverksamhet för vuxna lagöverträdare. Tyngdpunkten ligger i detta förfarande i högre utsträckning på metodfrågor om samverkan och arbetssätt än i försöksverksamheten avseende vuxna lagöverträdare. I snabbförfarandet för unga lagöverträdare finns det också redan en tidsfrist som gäller majoriteten av de nu aktuella brotten, varför dessa redan i dag ska handläggas snabbt. Det bedöms därför finnas förutsättningar att låta omfatta samtliga brott av enkel beskaffenhet i denna försöksverksamhet.

Avgränsning – ingripandebrott

Alla brott som begås av unga lagöverträdare är angelägna att utreda och lagföra skyndsamt. De brott som polisen ingriper direkt emot eller där polisen annars kommer till brottsplatsen eller har kontakt med den misstänkte i anslutning till själva brottet har störst förutsättningar att utredas snabbt. Dessa brott passar således bättre

i ett särskilt snabbförfarande. Det är dock därmed inte sagt att övrig brottslighet, som t.ex. anmäls via telefon, internet eller på annat sätt, är mindre viktig att utreda. För att sådan brottslighet ska kunna utredas snabbt och effektivt behövs andra åtgärder, t.ex. en stärkt inre polisiär utredningsverksamhet.

Fokus ska ligga på den inledande delen av förundersökningen

De brott som upptäcks genom ett polisingripande eller där den misstänkte iakttagits begå brott på bar gärning eller polisen har kontakt med den misstänkte i anslutning till brottet har ofta goda förutsättningar att utredas snabbt. Polispersonal i yttre tjänst kan många gånger vidta de första viktiga och relevanta utredningsåtgärderna direkt på brottsplatsen. Som en del i den nuvarande försöksverksamheten för vuxna lagöverträdare ska de också återkoppla och ha kontakt med en jourhavande förundersökningsledare. Dessa kan tillhandahålla stöd och service men också genom sin roll som förundersökningsledare ge direktiv eller fatta beslut om förundersökning.

Modellen inriktar sig i första hand på inledningen av brottsutredningen. Skälet till det är att det är där det finns mest tid att vinna. Arbetssättet innebär att polisen måste anpassa sin verksamhet för att kunna genomföra de insatser som krävs i den inledande delen. Där är således av stor vikt att såväl polispersonal i yttre tjänst som personal i inre tjänst har en organisation och arbetsmetod som möjliggör intensiva utredningsåtgärder i början av brottsutredningen. I dag genomför polispersonal i yttre tjänst visserligen en stor del av de relevanta förstahandsåtgärderna direkt på brottsplatsen. Det är emellertid aktuellt att stärka och utveckla den förmågan. Det är också viktigt att det finns en "brygga" mellan arbetet i yttre tjänst och det efterkommande utredningsarbetet som tar vid. De jourhavande förundersökningsledarna är en naturlig sådan brygga men det krävs också att upplägget för det kommande utredningsarbetet som genomförs är anpassat till denna snabba process.

I ungdomsutredningar är det också än mer angeläget att en förundersökningsledare tar ställning till frågan om förundersökningens bedrivande och andra förstahandsåtgärder. Den

jourhavande förundersökningsledaren kan också i större utsträckning se till att den särreglering som gäller brottsutredningar mot unga misstänkta efterlevs och fungerar också som en kvalitetssäkrare som bidrar till en enhetlig handläggning av ungdomsärenden. Förundersökningsledaren blir i praktiken som en brygga mellan den yttre och den inre verksamheten.

Det första förhöret ska, i den mån det inte kan ske på brottsplatsen, bokas direkt. Eftersom offentlig försvarare, föräldrar och socialtjänsten ska delta behöver det arbetet samordnas och styras av en förundersökningsledare. På så sätt kan den ingripande polisens förstahandsåtgärder utnyttjas och användas så bra som möjligt.

Förundersökningens senare del

När den unge väl har delgetts misstanke börjar också sexveckorsfristen för åtals väckande att löpa. När åtal väckts ska domstolen enligt 29 § LUL handlägga målet som om den unge vore häktad om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Därmed ska huvudförhandling påbörjas snarast och inom två veckor från dagen för åtalet. Även om det förekommer att unga personer undandrar sig delgivning är problemet generellt sett mindre för unga än för vuxna lagöverträdare.

Genom att inrikta åtgärder mot förundersökningens början ökar förutsättningarna för att åstadkomma den lagföringsprocess som varit avsedd. Under förutsättning att fristerna hålls kan lagföring förväntas inom åtta till nio veckor från den dag då den misstänkte delgavs misstanke om brott.

Om tiden mellan brottet och delgivning av misstanke minskas och begränsas till högst en vecka kan lagföring förväntas ske inom tio veckor från brottet. Målet kommer inte kunna uppnås i samtliga brottsutredningar men i vart fall för majoriteten och för en stor del av de allra enklaste brotten. I vissa fall är det inte heller nödvändigt att ianspråkta hela fristerna utan målen kan avgöras ännu snabbare. Det kan i detta sammanhang noteras att nuvarande handläggnings-tider för motsvarande brott uppgår till i vart fall det dubbla sett till samtliga brottstyper.

Tioveckorsmålet bör gälla samtliga brottmål som handläggs inom ramen för snabbförfarandet, dvs. även de lindriga brott som inte omfattas av de särskilda skyndsamhetsbestämmelserna i 4 och 29 §§ andra stycket LUL.

Det finns inte skäl att se över domstolsprocessen för unga lagöverträdare eftersom de frister som finns i huvudsak efterlevs och processen i tingsrätten generellt sett går snabbt. Det är också svårt att se att det skulle finnas praktiska möjligheter att påbörja huvudförhandlingen tidigare än vad som normalt sker i dag.

Tillgänglighetsdelgivning och tidig bokning av huvudförhandling bör inte användas i snabbförfarandet för unga lagöverträdare

Utgången i ungdomsärenden är svårare att förutse än vad ärenden med vuxna lagöverträdare är. Som tidigare har redogjorts för kan lagföring av unga lagöverträdare ske genom domstols dom eller genom åklagarbeslut om strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Andelen ärenden som lagförs genom domstols dom utgör cirka hälften av det totala antalet ärenden. För de lindriga brotten är dock andelen betydligt lägre. Det är därför svårt att inrikta modellen för snabbförfarande i brottmål utifrån att det alltid ska ske en domstolsprövning av brottet. Av samma skäl passar inte delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning lika bra som för vuxna lagöverträdare, eftersom detta delgivningssätt kräver ett förutsebart nästa steg i lagföringsprocessen. Inte heller är det lämpligt att använda sig av en tidig inbokning av huvudförhandling eftersom det i ett relativt stort antal ärenden inte kommer bli aktuellt med en sådan.

Sammanfattning av modellen

Modellen för ett snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare bygger på

- en ökad samverkan mellan polisen och socialtjänsten (socialnämnden) i inledningsskedet av brottsutredningen,
- en metod för polisen att genomföra omedelbara utredningsåtgärder i samband med ett ingripande och under aktiv ledning av en förundersökningsledare, och
- ett tidigt första förhör efter ingripandet.

Snabbförfarandet för unga lagöverträdare avgränsas till brottslighet som utreds inom ramen för en polisledd förundersökning och som inletts genom ett ingripande från polis.

Det första förhöret med den unge bör i projektet hållas inom en vecka från brott. Därutöver ska inga särskilda frister gälla utöver de som gäller enligt lag. Vid förhöret ska, i den mån det är aktuellt, offentlig försvarare, föräldrar och socialtjänst närvara. Misstanke om brott ska, om det är möjligt, delges senast vid detta tillfälle. Målet är att den unge ska lagföras inom tio veckor från brottet.

5.3.9 Snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare som en del av den pågående försöksverksamheten

Förslag: En försöksverksamhet ska genomföras för att åstadkomma snabbare lagföring för personer under 18 år. Den ska genomföras inom ramen för den pågående försöksverksamheten i norra Stockholm och påbörjas i januari 2019 och pågå under två år. En successiv upptrappning ska ske i inledningsskedet av försöksverksamheten.

Försöksverksamheten ska genomföras genom att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten får i uppdrag att träffa samverkansavtal/samverkansöverenskommelser med respektive socialnämnd eller stadsdelsnämnd (socialtjänsten) i respektive kommun eller stadsdel.

Försöksverksamheten ska följas och utvärderas av Brottsförebyggande rådet.

Det är viktigt att så snart som möjligt få på plats åtgärder som leder till en snabbare lagföring av unga lagöverträdare. Snabbförfarandet i brottmål för unga lagöverträdare bör därför införlivas i den pågående försöksverksamheten. Projektet i denna del ska påbörjas under januari 2019 i polisområde Stockholm Nord och pågå under två år. Samtidigt ska en successiv upptrappning ske i det inledande skedet av projektet; detta för att försöksverksamheten ska bli så framgångsrik som möjligt.

En utmaning i dag är att få till stånd ett bestående och alltigenom fungerande samarbete mellan polis och socialtjänst. Båda dessa aktörer har en viktig roll i förhållande till den unge misstänkte och behöver sätta in insatser tidigt i processen. De har också till viss del olika uppgifter. Polisens främsta uppgift är att utreda brottet inför en lagföring medan socialtjänsten ska verka för flera olika mål som bl.a. handlar om att unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden, att förebygga och motverka missbruk och att sörja för att unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver.

En tanke med försöksverksamheten är att föra de viktigaste aktörerna i utredningsprocessen, dvs. socialtjänsten, åklagaren och polisen, närmare varandra. Ett väl fungerande samarbete kan många gånger vara en framgångsfaktor till en effektiv lagföringsprocess.

Bara inom ramen för den föreslagna försöksverksamheten blir det fråga om ett samarbete mellan ett sju lokalpolisområden och inte mindre än 15 kommuner. För Stockholms stad finns därutöver fyra stadsdelsförvaltningar i detta område. Dessa arbetar på olika sätt och har också olika förutsättningar resursmässigt. Det ställer höga krav på vilja och engagemang för att modellen ska nå ut i alla led samtidigt som det är min bedömning att aktörerna kan vinna tid och resurser på en tillämpning av modellen.

Samtidigt är det av vikt att både socialtjänsten och polisen var för sig utvecklar sin egen verksamhet och gör de förbättringar som är nödvändiga och möjliga. För Polismyndighetens del handlar det, som tidigare har redogjorts för, att stärka sin brottsutredande verksamhet. Det handlar såväl om de initiala åtgärderna som polis i yttre tjänst genomför som de efterföljande åtgärder som ska ske kort tid därefter.

En grundläggande förutsättning är att Polismyndigheten har rätt personalbemanning i fråga om antal och kompetens. För socialtjänstens del handlar det om att hitta ändamålsenliga metoder och att undvika dubbelarbete. Det kan också finnas ett behov av att förbättra kvaliteten av de yttrande som upprättas enligt 11 § LUL. Eftersom socialtjänsten med den föreslagna modellen kommer in i ett tidigt skede av lagföringsprocessen skapar också mer tid för socialtjänsten att färdigställa yttranden.

Försöksverksamheten ska genomföras genom att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten får i uppdrag att träffa samverkansavtal/samverkansöverenskommelser med respektive lokala socialtjänster (kommunerna) som parter. Det egentliga samarbetet och samverkan kommer att ske mellan Polismyndigheten och socialtjänsten. Åklagarmyndigheten är dock sedan en tid involverad i ett samverkansarbete mellan berörda myndigheter. I regleringsbrevet för 2016 fick Åklagarmyndigheten i uppdrag att verka för att samverkan enligt 39 § LUL kommer till stånd. I maj 2017 lämnades en redovisning av arbetet till regeringen (ÅM2017-1006). Det är mot denna bakgrund av värde att Åklagarmyndigheten deltar i arbetet och fortsätter arbetet för en ökad samverkan.

För socialtjänstens del sker arbetet lokalt genom varje kommuns självständiga ansvar för sin egen verksamhet. Verksamheten inom Stockholms kommun är t.ex. indelad i olika lokala

stadsdelsförvaltningar. Arbetet bedrivs också till viss del från centralt håll för hela kommunen, bl.a. genom verksamheten Framtid Stockholm. Det är därför nödvändigt att träffa flera lokala samverkansavtal/samverkansöverenskommelse mellan de brottsutredande myndigheterna, i detta fall Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, och respektive lokala socialtjänst för respektive kommun, eller, i förekommande fall, för respektive stadsdel.

Utvärdering och uppföljning

Ett av syftena med att genomföra en försöksverksamhet är att få ett tillräckligt underlag att utvärdera lagföringsprocessen för unga. Mot bakgrund av den begränsade statistik som finns på området i dag är det exempelvis något osäkert hur stora tidsvinster som kan göras med de åtgärder som föreslås. Det finns också behov av att få en överblick över hur samverkan mellan polisen och socialtjänsten fungerar.

Försöksverksamheten bör följas upp och utvärderas av Brottsförebyggande rådet. Utvärderingen är särskilt angelägen för bedömningen av eventuella fortsatta åtgärder. Det är också viktigt att utvärdera den rollfördelning som finns mellan olika aktörer i lagföringsprocessen och att identifiera faktorer som ökar och gynnar förutsättningarna för en snabb och rättssäker process. Det föreslås därför att Brottsförebyggande rådet ges i uppdrag att utvärdera och följa försöksverksamheten.

I försöksverksamheten för de vuxna lagöverträdarna fick Brottsförebyggande rådet följande uppdrag.

Brottsförebyggande rådet ska följa och utvärdera försöksverksamheten och göra en bedömning av om syftena med verksamheten har uppnåtts. I uppdraget ingår bl.a. att belysa:

- hur myndigheternas arbete har bedrivits och i vilken utsträckning snabbförfarandet har tillämpats
- hur handläggningstiden har utvecklats för ärenden som valts ut för snabbförfarandet
- hur lagföringarna inklusive typ av påföljd har utvecklats för ärenden som valts ut för snabbförfarandet

- vilken påverkan arbetssätt och nya verktyg i arbetet har haft på handläggningstider och lagföring i snabbförfarandet
- förfarandets påverkan på myndigheternas övriga verksamhet
- personalens erfarenheter och kompetensbehov inom snabbförfarandet.

Om snabbförfarandet inte har lett till avsedd effekt eller har fått oönskade konsekvenser, ingår det i uppdraget att lyfta fram dessa och möjliga orsaker till detta.

Förutom att för ungdomsspårets del besvara samma frågor som rör snabbförfarandet för vuxna lagöverträdare, behöver också polisens och socialtjänstens samverkan och samarbete belysas närmare. Utvärderingen bör också kunna tjäna som ett underlag för ett övervägande om den nuvarande rollfördelningen i ungdomsärenden fungerar.

Försöksverksamheten bygger i den del den involverar socialtjänsten på frivillighet från kommunernas sida. Det är därför särskilt intressant vilken betydelse detta har i genomförandet. Det kan t.ex. inte uteslutas att kommunerna har olika syn på hur arbetet med unga lagöverträdare ska bedrivas eller hur samverkan med polis och åklagare ska ske. Därutöver bör det särskilt undersökas om det förekommit lokala skillnader och vad skälet till detta i så fall kan ha varit. Det är också av vikt att en mer övergripande analys görs av de olika samverkansformerna som uppstår och vilka faktorer som bidragit till en fungerande eller icke-fungerande samverkan. En analys och bedömning ska också göras av de konsekvenser som har uppstått för barn och unga i projektet.

Utvärderingen bör ge svar på försöksverksamhetens framtid och fortsatta utveckling. Det kan finnas ett behov av en större översyn av ungdomsprocessen för att åstadkomma en snabb och effektiv lagföring. Det kan också tänkas att en ändamålsenlig ungdomsprocess kan uppnås med det som ingår i projektet, dvs. med ökad samverkan och bättre metoder, även om det eventuellt också behövs mindre förändringar av regelverket på området. I en sådan situation kan det finnas skäl att också bygga ut och utveckla försöksprojektet. Ett övervägande om en fortsatt utveckling och framtiden av försöksprojektet bör emellertid göras i ett senare sammanhang.

Genomförande och tidsplan

Tre lokalpolisområden Rinkeby, Solna och Täby inledde snabbförfarandet i brottmål för vuxna lagöverträdare i januari 2018. Under maj 2018 ska denna verksamhet utvidgas till att bl.a. också omfatta användandet av tillgänglighetsdelgivning. Det är mot denna bakgrund lämpligt att dessa lokalpolisområden blir de första som inleder arbetet med snabbförfarandet för unga lagöverträdare i januari 2019. Samtidigt som detta sker ska nämligen övriga lokalpolisområden i norra Stockholm (polisområde Stockholm Nord) inleda sitt arbete med försöksprojektets vuxendel. Det är därför enligt min bedömning mindre lämpligt att dessa lokalpolisområden inleder samtliga delar av försöksprojektet, dvs. snabbförfarande för både vuxna och unga, samtidigt. Det bör i stället bli fråga om en successiv upptrappning där dessa under våren 2019, men senast den 1 juli 2019, ska påbörja försöksverksamheten för unga allteftersom förberedelsearbetet har slutförts.

Tabell 5.11 Tidsplan för snabbförfarandet i brottmål för unga lagöverträdare

Steg 3 A och steg 3 B

LPO	Kommuner	Januari 2019 Steg 3 A	Våren 2019 Steg 3 B
Rinkeby	Stockholm (Kista-Rinkeby och Spånga-Tensta)	X	
Solna	Solna och Sundbyberg	X	
Täby	Täby, Danderyd, Vallentuna, Österåker och Vaxholm	X	
Norrtälje	Norrtälje		X
Sollentuna	Sollentuna, Upplands Väsby och Sigtuna		X
Järfälla	Järfälla och Upplands-Bro		X
Vällingby	Stockholm (Vällingby-Hässelby och Bromma) och Ekerö		X

Eftersom den nu föreslagna verksamheten föreslås inledas den 1 januari 2019 bör verksamheten pågå längre än till utgången av 2019, då försöksverksamheten för vuxna avslutas. För tre lokalpolisområden föreslås att försöksverksamheten ska pågå i två år och för övriga i åtminstone ett och ett halvt år. Det föreslås därför att Brottsförebyggande rådets utvärdering i denna del sker i samband med försöksverksamhetens avslutande vid utgången av 2020.

Behov av en större översyn av ungdomsprocessen

Det saknas utrymme att inom ramen för försöksprojektet och denna utredning göra några mer övergripande förändringar av lagföringsprocessen för unga lagöverträdare. Den rollfördelning som nu finns i lagföringskedjan är grundläggande och djupt rotad. Det kan emellertid vara av värde att i framtiden genomföra en mer systematisk översyn och utvärdering av lagföringen av unga i stort. Inom ramen för en sådan utredning skulle man kunna göra en analys av om den nuvarande modellen för ungdomsprocessen är det mest ändamålsenliga och effektiva; bl.a. med fokus på rollfördelningen mellan statliga och kommunala aktörer.

Mitt uppdrag är begränsat och ska inte omfatta de möjligheter till lagföring som straffvarning, åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och ordningsbot innebär. I detta sammanhang kan det åter understrykas att de alternativa lagföringssätten som straffvarning, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande står för en stor andel av det totala antalet lagföringar av personer under 18 år. Det är t.ex. vanligare att en ungdom mellan 15–18 år lagförs genom straffvarning, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande än genom domstols dom. Regleringen och förfarandet i dessa delar bör följa och utformas så att de kan användas på rätt sätt i ett snabbförfarande och så att varje steg blir tydligt för den unge.

6 Häktning och snabbare lagföring för frihetsberövade vid mindre allvarlig brottslighet

6.1 Behov av åtgärder för att uppnå en snabbare lagföring för personer som återkommande återfaller i enklare brott

I detta avsnitt presenteras förslag som bidrar till en snabbare lagföring för personer som återkommande återfaller i mindre allvarlig brottslighet och för personer som är frihetsberövade för sådan brottslighet.

Det föreslås att det införs en regel om utökad möjlighet till häktning vid risk för återfall av mindre allvarlig brottslighet (avsnitt 6.2). I dag kan en person under vissa förutsättningar häktas om det finns risk för fortsatt brottslighet och det gäller ett brott med fängelse ett år i straffskalan. Det är dock inte möjligt att häkta en person av samma skäl om det gäller ett mindre allvarligt brott.

Att frihetsberöva en misstänkt i avvaktan på lagföring kan utgöra ett effektivt sätt att uppnå en snabbare lagföring. Samtidigt måste häktning på grund av misstanke om brott förbehållas de situationer som framstår som mest angelägna. Att mer generellt använda frihetsberövande som en metod för att åstadkomma en snabbare lagföring framstår därför inte som lämpligt.

Förutsättningarna för frihetsberövande bör inte heller enbart motiverats av ett behov av att öka effektiviteten. Det finns emellertid en del typfall där intresset av snabbare lagföring och behovet av att förhindra fortsatt brottslighet sammanfaller. Ett sådant fall är situationer där en person återkommande återfaller i mindre allvarlig brottslighet.

Tabell 6.1 Medelgenomströmningstider (dagar)

Brott	Polismyndigheten	Åklagarmyndigheten	Domstol	Totalt (veckor inom parentes)
Olovlig körning, även grovt brott	67	10	84	161 (23)
Ringa stöld	64 (not 2)	9	96	169 (24)
Ringa narkotikabrott	96 (not 1)	13	87	196 (28)
Rattfylleri under påverkan av narkotika	118	8 (not 3)	87 (not 4)	213 (30)

Källa: Polismyndigheten (2017), Åklagarmyndigheten (2017) och Domstolsverket (2015–2016)

Anmärkning: Polismyndigheten räknar brottmålsärenden och de övriga myndigheterna räknar brottsmisstankar

Not 1: Avser endast ringa narkotikabrott genom eget bruk

Not 2: Avser tillgreppsbrott i butik, dvs. också stöld i butik

Not 3: Avser rattfylleri, både narkotika och alkohol

Not 4: Avser rattfylleri, både narkotika och alkohol

Medelgenomströmningstiderna för lättutredda brott är relativt lång. För de allra enklaste brotten tar lagföringen cirka 22–23 veckor räknat från brottet till lagföring i domstol. För vissa brottstyper är lagföringstiden ännu längre. Varje lagföring för den som återfaller i brott tar därför i många fall relativt lång tid. I de fall det är mest angeläget att förhindra fortsatt brottslighet skulle häktning kunna användas. Vid ett frihetsberövande hindras den misstänkte, i vart fall på kort sikt, från att återfalla i brott och lagföringen kan ske inom några dagar upp till någon vecka från brottet.

6.2 Häktning på grund av risk för återfall vid mindre allvarlig brottslighet

Förslag: Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott får häktas oberoende av brottens beskaffenhet, om det finns en risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet och det inte kan antas att han eller hon endast kommer att dömas till böter.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

6.2.1 Behovet av en ny häktningsbestämmelse

Denna utredning har som ett särskilt utpekat fokusområde att lämna förslag som syftar till en snabbare lagföring för personer som återfaller i brott. Polisen ägnar i dag mycket resurser åt att jaga misstänkta som redan gripits många gånger tidigare men som många gånger inte är dömda för de tidigare brotten ännu.

En delförklaring till att detta förekommer är att de enskilda brott som den misstänkte begått inte når upp till sådan allvarlighetsgrad att det finns grund för häktning. På så sätt kan livsstilskriminella fortsätta att begå brott och under tiden fram till lagföring uppta polisresurser och utsätta allmänheten för fara. Tiden fram till lagföring är ofta lång, särskilt om den misstänkte begår ett stort antal brott och det beslutas att lagföring ska ske vid ett och samma tillfälle. I dessa fall påverkas ofta också brottsutredningsarbetet negativt.

Den 1 juli 2016 ändrades bestämmelserna i 34 kap. BrB om ny påföljd efter tidigare dom. Den nya ordningen innebär en strängare syn på återfall och att lagföringstidpunkten numera har en ökad betydelse för hur den misstänktes nya brottslighet ska betraktas från samhällets sida. Om den misstänkte lagförs snabbt kommer ytterligare och ny brottslighet därefter normalt leda till en ny påföljd.

I dag saknas det tillräckligt effektiva verktyg, även med de möjligheter till förverkande av fordon som finns, att ingripa mot personer som exempelvis kör vanemässigt utan körkort, ibland

under påverkan av alkohol eller droger. Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga att införa en möjlighet till frihetsberövande genom en ny bestämmelse om häktning för denna typ av brottsaktiva personer som frekvent återfaller i mindre allvarlig brottslighet. De personer som t.ex. döms till fängelse för olovlig körning, grovt brott, är generellt sett en i hög utsträckning brottsaktiv grupp. En andel om 77 procent av denna grupp har dömts till fler än tio fängelsestraff inom en tioårsperiod. En andel om 97 procent har dömts till fler än fem fängelsestraff inom samma period (se Brottsförebyggande rådets Kriminalstatistik år 2016, tabell 472; se också tabell 9.2 i avsnitt 9.4).

I de allra allvarligaste återfallssituationerna vid mindre allvarlig brottslighet, t.ex. olovlig körning, grovt brott, medför återfallet att påföljden, i stället för böter, bestäms till fängelse på grund av brottslighetens art. Att så är fallet beror bl.a. på att upprepade återfall betraktas som uppenbart lagtrots. Däremot kan den misstänkte inte frihetsberövas för att förhindra fortsatt brottslighet trots att den fortsatta återfallsrisken är hög. Ofta medför den s.k. straffrabatten att påföljden inte påverkas i någon egentlig mening av det förhållandet att den misstänkte har begått ett stort antal lindriga brott, exempelvis ett flertal olovliga körningar fram till lagföringen.

Den misstänkte kan alltså, trots risk för ett framtida fängelsestraff, i avvaktan på lagföring fortsätta med sin brottslighet. Det är inte en tillfredställande ordning. Många gånger upplever polisen vanmakt då den misstänkte och dennes omgivning utgår ifrån att han eller hon kan fortsätta begå brott fram till nästa lagföring utan att det kommer att medföra några konsekvenser. Det förekommer t.o.m. att polisen påträffar personer som gör sig skyldig till olovlig körning flera gånger samma dag. En avsaknad av möjlighet att ingripa i dessa situationer kan framstå som stötande, särskilt mot bakgrund av den fara som allmänheten i vissa fall utsätts för på grund av brotten. Det finns därför ett behov av att se över möjligheten till häktning i de mer påtagliga återfallssituationerna.

Som exempel på de brott som bestämmelsen avser att aktualisera kan alltså nämnas olovlig körning, grovt brott, som normalt sett är ett bötesbrott men där flera återfall inom en viss tidsperiod leder till ett fängelsestraff eller ett påföljdsalternativ till fängelse. Det finns också andra mindre vanliga exempel som ringa stöld, rattfylleri och ringa narkotikabrott som i extrema återfallssituationer kan leda till

annan påföljd än böter. För denna typ av brottsaktiva personer som frekvent återfaller i mindre allvarlig brottslighet kan det finnas skäl att använda sig av ett frihetsberövande för att förhindra fortsatt brottslighet.

Eftersom häktning enligt den föreslagna bestämmelsen omfattar brottslighet av mindre allvarlig art är det av särskild vikt att proportionalitetsbedömningen görs med utgångspunkt i den förväntade häktningstiden och med beaktande av den förväntade påföljden.

En möjlighet till häktning i dessa fall bidrar till att lagföringstiden för de brott som begås av personer som frekvent återfaller i brott blir betydligt kortare än i dag. I enlighet med vad jag har redovisat i föregående avsnitt finns det, inte minst av rättssäkerhetsskäl, anledning att förkorta handläggningstiderna i alla led i rättskedjan. När brottet är mindre allvarligt är det av proportionalitetsskäl särskilt viktigt att frihetsberövandet före lagföringen blir så kort som möjligt.

6.2.2 Gällande rätt

Häktning är ett straffprocessuellt tvångsmedel som används inför lagföringen av ett brott. Bestämmelserna om häktning återfinns i 24 kap. RB. En grundläggande princip inom brottmålsprocessen är att den misstänkte ska behandlas som oskyldig till dess fällande dom föreligger. Det måste därför föreligga starka skäl för att beröva en person friheten under processen. Ett frihetsberövande kan tillgodose många olika syften. Det kan användas för att säkra utredning, säkra rättegångens genomförande eller säkra verkställighet. Ett frihetsberövande kan komma till stånd också i syfte att förhindra fortsatt brottslig verksamhet.

För att häktning ska kunna ske enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § RB krävs att den misstänkte är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år. Det avgörande är alltså om fängelsestraff av den angivna längden ingår i straffskalan för det aktuella brottet. Det måste dessutom finnas särskilda häktningsskäl i form av flyktfara, kollusionsfara och/eller recidivfara. Häktningen ska också vara proportionerlig och den förväntade påföljden får inte endast vara böter.

Det är vidare enligt 24 kap. 3 § RB möjligt att häkta någon under högst en vecka som endast är skäligen misstänkt för ett brott om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning av brottet, s.k. utredningshäktning. Detta är relativt ovanligt och används främst vid misstanke om allvarligare brottslighet.

En misstänkt kan också enligt 24 kap. 2 § RB häktas oberoende av brottets straffskala och den förväntade påföljden, om personen är okänd och vägrar uppge namn och hemvist eller om hans eller hennes uppgift om detta kan antas vara osann. Samma sak gäller om det finns kvalificerad flyktfara, dvs. om den misstänkte saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

Det finns alltså möjlighet att häkta en misstänkt person för ett relativt lindrigt brott i syfte att säkerställa att lagföring sker. Det ska i sådana fall göras en proportionalitetsbedömning; detta trots att lagbestämmelsen vare sig innehåller något uttryckligt stadgande om det eller någon begränsning till brottets straffskala eller den förväntade påföljden. I enlighet med proportionalitetsprincipen ska man vara alltmer restriktiv med att frihetsberöva en person ju lindrigare brottet är (se prop. 1986/87:112 s. 31, jfr också prop. 1988/89:124 s. 28 och JO 2008/09 s. 113, dnr 1907–2006, JO 2013/14 s. 101, dnr 915–2012, JO 2015/16 s. 99, dnr 457–2014). I bedömningen ska också behovsprincipen beaktas, vilket innebär att frihetsberövandet ska vara nödvändigt för att uppnå det avsedda behovet.

Som särskilt häktningsskäl i 24 kap. 1 § första stycket 3 RB stadgas att den misstänkte under vissa förutsättningar kan häktas om det finns risk för att han fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Därutöver krävs bl.a. att den misstänkte är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år.

Möjligheten att häkta en misstänkt på grund av risk för återfall i brottslighet tillkom 1948 genom införande av den nya rättegångsbalken. I förarbetena hänvisas bl.a. till att starka praktiska skäl talar för att häktningsgrunden kan användas för att skydda mot brottsliga handlingar från den misstänktes sida (NJA II 1943 s. 321).

Det har diskuterats om denna särskilda häktningsgrund snarare än att utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel har ett individual-preventivt och kriminalpolitiskt syfte (jfr SOU 1985:27 s. 133, se också NJA II 1943 s. 321). Samtidigt underlättas lagföringen av att den misstänkte är frihetsberövad eftersom han eller hon är tillgänglig för utrednings- och lagföringsprocessen. Ur ett kriminalpolitiskt perspektiv kan häktning på grund av recidivfara ofta motiveras med att allmänheten skyddas från den misstänktes fortsatta brottslighet. Detta gäller emellertid framförallt för allvarigare vålds- och egendomsbrottslighet.

En misstänkt person som återfaller ett stort antal gånger i mindre allvarlig brottslighet innebär inte nödvändigtvis en samhällsfara eller fara för kränkningar av andra personer. I stället är intresset av att förhindra brottsligheten snarare ett uttryck för samhällets avståndstagande från brotten.

Enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § RB ställs bl.a. ett krav på att brottet ska ha minst fängelse ett år i straffskalan. Bestämmelsen är uttryck för en proportionalitetsavvägning där alltför lindriga brott inte ska kunna leda till häktning.

I 24 kap. 2 § RB finns som tidigare angetts undantag från huvudregeln från den s.k. ettårsregeln. Inte heller krävs att det antas att den misstänkte döms till en strängare påföljd än böter enligt 24 kap. 1 § fjärde stycket RB. Däremot gäller, liksom vid alla ingrepp i någons frihet, ett krav på proportionalitet. Den bedömningen är särskilt avgörande vid häktning för mindre allvarliga brott.

Intresset av en möjlighet till häktning för de situationer som regleras i 24 kap. 2 § RB är dock synnerligen starkt. Bestämmelsen möjliggör häktning där den misstänkte är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller där den uppgivna identiteten kan antas vara osann. Utan en möjlighet till frihetsberövande skulle en lagföring i stort sett omöjliggöras. Möjligheten till ett frihetsberövande kan många gånger också tänkas vara ett påtryckningsmedel för en misstänkt att identifiera sig. Den andra situationen som möjliggör häktning enligt bestämmelsen utgör situationer där den misstänkte saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han eller hon genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff, s.k. kvalificerad flyktfara. Flyktfaran är därmed mer kvalificerad än enligt den särskilda häktningsgrund som anges i 24 kap. 1 § första stycket 1 RB. Även i dessa fall kan en möjlighet till häktning antas bidra till att

säkra möjligheten till att lagföra den misstänkte. Många gånger behöver den misstänkte inte häktas eftersom han eller hon kan lagföras tidigare, t.ex. genom strafföreläggande eller fullmakt till en sådan eller genom lagföring i domstol i samband med en häktningsförhandling.

6.2.3 Tidigare regleringar

Den s.k. ettårsregeln infördes i samband med brottsbalkens tillkomst 1965. Dessförinnan tillämpades 1864 års strafflag tillsammans med andra författningar på området. Häktning kunde då under vissa förutsättningar ske när det var fråga om brott, på vilket straffarbete kunde följa. Efter behandling i lagrådet ersattes kravet på straffarbete i stället med att häktning kunde ske för brott, för vilket fängelse är stadgat i ett år eller därutöver (NJA II 1964 s. 150–153).

I samband med brottsbalkens tillkomst infördes också en särskild återfallsbestämmelse i 26 kap. 3 § BrB med innebörden att om en person tidigare hade dömts för ett brott som var belagt med fängelse och därefter begick ett nytt brott med fängelse om högst sex månader i straffskalan, kunde han eller hon dömas till fängelse i högst två år för återfallet. Bestämmelsen var endast tillämplig på brott enligt brottsbalken (NJA II 1962 s. 412). Samtidigt gjordes den tidigare obligatoriska straffskärpningsbestämmelsen i 4 kap. 14 § strafflagen fakultativ till sin natur. Bestämmelsen upphävdes dock 1976 efter att det konstaterats att bestämmelsen saknade praktisk betydelse då domstolarna i sin straffmätning höll sig till den nedre delen av straffskalan (NJA II 1975 s. 730 och prop. 1975/76:42).

Före brottsbalkens införande förekom det olika bestämmelser som behandlade återfallets betydelse. Före 1942 innehöll strafflagen en bestämmelse i 4 kap. 14 § som angav att återfall i stöld, snatteri (numera ringa stöld), inbrott, rån och rånförsök skulle leda till ett strängare straff. Straffrättskommittén (SOU 1940:20) föreslog därefter att samtliga förmögenhetsbrott skulle vara återfalls-skärpande. Strafflagberedningen (SOU 1953:17) föreslog en möjlighet att överskrida straffmaximum vid återfall, dock inte vid

bötesbrott. Båda förslagen ledde till lagstiftning. Regleringen av dessa frågor finns numera i brottsbalken.

6.2.4 Närmare om den föreslagna bestämmelsens utformning

Bestämmelsen i förslaget är ny och har en koppling till de nuvarande bestämmelserna i 24 kap. 1 och 2 §§ RB. Det föreslås att 24 kap. 2 § RB ändras på det viset att den också omfattar ett tillkommande särskilt häktningsskäl, recidivrisk. I likhet med 24 kap. 1 § första stycket 3 RB ska en misstänkt kunna häktas om det finns risk för fortsatt brottslighet.

Det föreslås att den misstänkte ska kunna häktas, oberoende av brottets beskaffenhet, om det finns en risk att han eller hon fortsätter sin brottsliga verksamhet. Det krävs också, till skillnaden från punkterna 1 och 2 i 24 kap. 2 § RB, att det inte kan antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter. Vidare införs en uttrycklig skyldighet att göra en proportionalitetsbedömning enligt samma lydelse som återfinns i 24 kap. 1 § tredje stycket RB. Den nya bestämmelsen om häktning förs in i den befintliga paragrafen i 24 kap. 2 § RB. Därmed samlas samtliga häktningsfall för mindre allvarlig brottslighet i en gemensam paragraf.

6.2.5 Risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet

Det är det särskilda häktningsskälet, recidivrisken, som konstituerar grunden för häktning. Möjlighet att häkta på grund av recidivrisk följer av bestämmelsen i 24 kap. 1 § första stycket 3 RB. Av specialmotiveringen till bestämmelsen framgår att risken för återfall i brott med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ska framstå som konkret och att den nuvarande lydelsen syftar till att bl.a. markera vikten av att häktning används för att bryta en pågående seriebrottslighet och i övrigt för att motverka återfall i brott (se prop. 1986/87:112 s. 71).

För att häktning ska kunna ske enligt den föreslagna bestämmelsen krävs att risken för återfall, liksom gäller enligt huvudregeln, är konkret och av en viss styrka. Eftersom det i dessa fall inte handlar om brott som i första hand riktar sig mot eller

medför fara för annans liv, hälsa eller egendom eller i övrigt allvarligt kränker annans personliga integritet följer också en viss återhållsamhet till häktning om inte recidivriskerna är betydande.

Bestämmelsen kan aktualisera häktning för mindre allvarlig brottslighet. Därmed följer också ett högre krav på den risk som ska föreligga för att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet. Det ska normalt sett handla om risk för återfall i brott inom en kort tidsrymd. Av betydelse för den bedömningen är framförallt den misstänktes tidigare brottslighet och en prognos av risken för att den misstänkte begår nya brott.

Någon annan tolkning av begreppet *risk för fortsatt brottslighet* i den föreslagna paragrafen jämfört med bestämmelsen i 24 kap. 1 § första stycket 3 RB avses inte. Däremot följer av att den brottslighet som kan komma i fråga är mindre allvarlig att en större återhållsamhet kring att använda sig av häktning bör följa och att det därmed krävs en mer betydande återfallsrisk för att häktning ska kunna ske.

6.2.6 Det kan inte antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter

Förslaget innebär att häktning får ske om det inte kan antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter. Det innebär att den misstänkte kan förväntas dömas till fängelse eller ett påföljdsalternativ till fängelse. Bestämmelsen är ett allmänt uttryck för proportionalitetsprincipen. Trots att den aktuella brottsligheten som kan komma i fråga är mindre allvarlig krävs alltså att återfallet i brott aktualiserar en strängare påföljd än böter.

6.2.7 Krav på proportionalitet

Någon motsvarande uttrycklig bestämmelse som i 24 kap. 1 § tredje stycket RB om krav på proportionalitet finns för närvarande inte i 24 kap. 2 § RB. Trots avsaknaden av en lagfäst bestämmelse om krav på proportionalitet gäller ett sådant krav oavsett vid alla typer av inskränkningar i en persons frihet.

För att markera vikten av att proportionaliteten ska tas i beaktande när ett frihetsberövande övervägs enligt paragrafen, bör

detta uttryckligen anges i bestämmelsen. Regeln innebär att skälen för frihetsberövandet ska ställas i relation till de olägenheter frihetsberövandet innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Någon annan tolkning av begreppet än som avses i 24 kap. 1 § tredje stycket RB avses inte. Däremot följer av att det är i regel är fråga om mindre allvarlig brottslighet att särskild försiktighet ska iakttas vid frihetsberövande enligt den nya bestämmelsen och att proportionalitetsbedömningen gör sig särskilt gällande i dessa fall.

Det finns ett behov att också låta det uttryckliga stadgandet om kravet på proportionalitet avse de nuvarande häktningsfallen i 24 kap. 2 § RB. Någon förändring av tillämpningen av bestämmelsen i 24 kap. 2 § punkten 1 och 2 RB avses inte.

6.3 Förstärkt och tydligare skyndsamhetskrav vid frihetsberövande för mindre allvarlig brottslighet

Med de hänsyn som ska tas till frågan om proportionalitet saknas det ofta skäl att hålla den misstänkte häktad enligt 24 kap 2 § RB någon längre tid. Det finns i dag ingen särreglering kring tidsgränser eller skyndsamhetskrav som avser häktningar enligt denna bestämmelse. I betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) föreslås vissa begränsningar av häktningstiderna. Förslaget omfattar emellertid endast mer varaktiga frihetsberövanden och påverkar således inte när den misstänkte är häktad en kortare tid för ett mindre allvarligt brott.

Det finns dock skäl att för häktning enligt 24 kap. 2 § RB ställa något högre krav på handläggningen och på skyndsamheten i förfarandet i dessa fall.

Påföljden för de som häktas med stöd av den nuvarande lydelsen i 24 kap. 2 § RB blir inte sällan böter. Skälen för en mycket snabb handläggning är mot denna bakgrund starka. Med hänsyn till att den föreslagna häktningsbestämmelsen skapar förutsättningar att frihetsberöva personer som begått brott med ett begränsat straffvärde är det också viktigt att det ställs höga krav på skyndsamheten i lagföringsprocessen. Det bör därför krävas att brottsutredningen genomförs och slutförs skyndsamt.

Det saknas sammanställd statistik över häktningstiderna enligt 24 kap. 2 § RB i nuvarande lydelse och det finns inte någon information hur långa dessa häktningstider är. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas varför en särreglering behövs i dessa fall.

Det är dock en otillfredsställande ordning att häktningsfall enligt 24 kap. 1 § och 2 § RB regleras på samma sätt när det gäller tillämpliga frister. En misstänkt som är häktad enligt 24 kap. 2 § RB kan alltså enligt vad som följer av 24 kap. 18 § RB vara häktad i upp till två veckor utan att en ny förhandling i häktningsfrågan hålls och rätten kan enligt vad som följer av 45 kap. 14 § RB som längst avvakta i upp till två veckor innan huvudförhandlingen påbörjas. Samtidigt är det ur proportionalitetshänseende sällan motiverat med ett frihetsberövande mer än ett par dagar.

De personer som i dag frihetsberövas enligt 24 kap. 2 § RB, framförallt enligt andra punkten, är i regel en utsatt grupp eftersom de saknar hemvist inom riket och därmed sällan behärskar det svenska språket eller grunderna i det svenska rättssystemet. De har också ofta små möjligheter att fullt ut tillvarata sina rättigheter. Den brottslighet som ligger till grund för frihetsberövande enligt bestämmelsen är ofta lindrig till sin karaktär och motiverar vanligtvis endast mycket korta frihetsberövanden.

Mot denna bakgrund finns det, oaktat det förhållande att det inte framkommit uppgifter om att det finns systematiska problem med för långa häktningstider för de som är häktade enligt 24 kap. 2 § RB, enligt min mening ändå ett behov av ett förstärkt skyndsamhetskrav för att minimera risken för att oproportionerligt långa häktningstider uppkommer i enskilda fall.

6.3.1 Begränsning av tiden för väckande av åtal och förlängning av åtalsfristen

Förslag: Om den misstänkte häktas med stöd av 24 kap. 2 § RB får tiden för åtals väckande inte bestämmas till längre tid än en vecka.

Om den misstänkte är häktad enligt 24 kap. 2 § RB ska rätten som huvudregel med högst en veckas mellanrum hålla en ny förhandling i häktningsfrågan.

Enligt 24 kap. 18 § första stycket RB ska rätten när den beslutar om häktning, om inte åtal redan har väckts, sätta ut den tid inom vilken åtal ska väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Det finns emellertid inte någon yttersta tidsgräns som inte får överskridas. Förslaget innebär ett tillägg i den befintliga bestämmelsen i 24 kap. 18 § första stycket RB. Förslaget innebär att tiden för åtals väckande inte får bestämmas till längre än en vecka om den misstänkte häktas enligt 24 kap. 2 § RB.

De nuvarande skyndsamhetsreglerna utgår ifrån en ordning där häktningstiden i de flesta fall är något längre än den förväntas bli för de brott som kan bli häktningsgrundade enligt den föreslagna ordningen i 24 kap. 2 § RB. Även om åtalsfristen i dag inte får vara längre än vad som är oundgängligen nödvändig, finns det skäl att införa en uttrycklig regel om en yttersta gräns för åtals väckande. Med en sådan regel underlättas också den proportionalitetsbedömning som ska ske i samband med prövningen av häktningsfrågan eftersom man lättare kan överblicka hur lång tid ett frihetsberövande kan komma att bestå, i vart fall fram till den tidpunkt då rätten på nytt prövar frågan om den misstänktes fortsatta häktning.

Åtalsfristen bör mot denna bakgrund inte få överstiga en vecka. Bestämmelsen tar sikte på såväl de befintliga häktningsfallen i 24 kap. 2 § första och andra punkten RB som den nya häktningsgrunden som föreslås i paragrafens första stycke tredje punkten.

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 24 kap. 2 § RB får häktning, under förutsättning att vissa omständigheter föreligger, ske oberoende av brottets beskaffenhet. Det finns inte heller någon begränsning, likt den som återfinns i 24 kap. 1 § fjärde stycket RB,

att häktning inte får ske om det kan antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter.

Den vanligaste påföljden för personer som har häktats enligt 24 kap. 2 § RB är böter. Det innebär att det normalt sett inte är proportionerligt att hålla den misstänkte häktad längre tid än några dagar upp till en vecka. I praktiken är det rätten som med beaktande av proportionalitetsprincipen bestämmer tiden för väckande av åtal. En bestämd tidsfrist skulle skapa en yttersta gräns för när åtal ska väckas. På så sätt minimeras utrymmet för att en misstänkt, som slutligen ska dömas till böter, sitter frihetsberövad under en längre tid än några enstaka dagar, vilket ju faktiskt är formellt möjligt enligt nuvarande lagstiftning. Det finns enligt min mening ett behov av att begränsa tiden från häktning till åtals väckande till en vecka.

Av 24 kap. 18 § tredje stycket RB framgår att förhandling i häktningsfrågan ska hållas med högst två veckors mellanrum. Om den misstänkte är häktad enligt 24 kap. 2 § RB bör i stället rätten med högst en veckas mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan. Det föreslås därför ett tillägg i den befintliga bestämmelsen i 24 kap. 18 § tredje stycket. Förslaget tar endast sikte på när den misstänkte är häktad enligt 24 kap. 2 § RB. Bestämmelsen bör i övrigt vara oförändrad.

6.3.2 Strängare skyndsamhetskrav för att hålla huvudförhandling

Förslag: Om den tilltalade är anhållen eller häktad med stöd av 24 kap. 2 § RB ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom en vecka från den dag då åtalet väcktes.

Bestämmelsen är ny och syftar till att tillgodose behovet av en skyndsam prövning av brottmålet när åtal väl har väckts.

När åtal har väckts och den tilltalade är anhållen eller häktad ska huvudförhandlingen enligt den nuvarande ordningen i 45 kap. 14 § andra stycket RB påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes. Om den misstänkte är anhållen eller häktad med stöd av 24 kap. 2 § RB är det regelmässigt fråga om mindre allvarlig brottslighet med en lindrigare påföljd som följd i dessa fall. Det är därför särskilt angeläget att huvudförhandling för såväl de

nuvarande häktningsfallen enligt 24 kap. 2 § RB som det föreslagna häktningsfallet på grund av recidivrisk hålls så snabbt som möjligt. Fristen bör därför vara kortare än vad som gäller i dag. Den nuvarande ordningen att huvudförhandlingen ska påbörjas senast två veckor efter väckt åtal bör därför ändras och i stället bör ett krav införas att huvudförhandling ska påbörjas snarast och senast inom en vecka från den dag då åtalet väcktes.

För att praktiskt klara en snabb handläggning och huvudförhandling i dessa fall, kan det vara en fördel att rätten och parterna redan under häktningsförhandlingen preliminärbookar en huvudförhandling eller planerar den fortsatta handläggningen av målet trots att åtal ännu inte har väckts. På så sätt skapas förutsättningar för att kunna hålla huvudförhandling inom fristen.

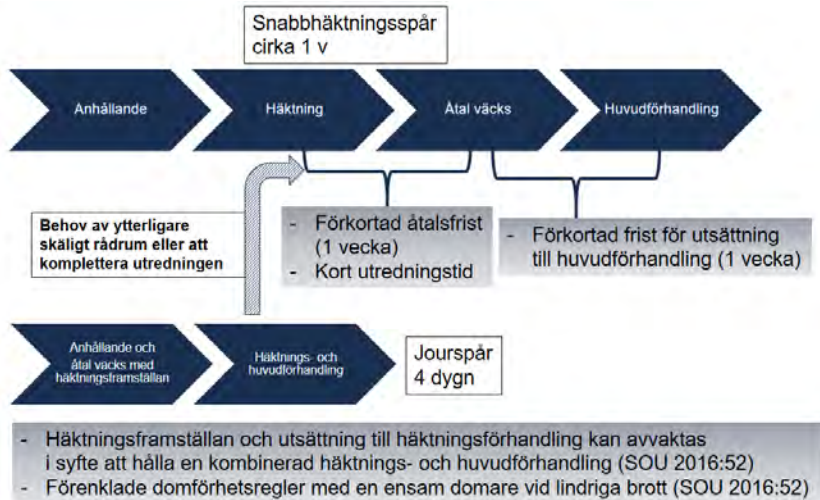
6.4 Modell för snabbare lagföring för frihetsberövade vid mindre allvarlig brottslighet

Med en ordning som innebär att det i större utsträckning blir praktiskt möjligt att pröva brottmålet i sak redan under anhållandetiden om fyra dygn genom en s.k. kombinerad häktnings- och huvudförhandling, kan man uppnå en snabbare lagföring (se avsnitt 6.5). En sådan ordning har föreslagits i betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52).

Med förstärkta och tydligare skyndsamhetskrav vid häktning ökar också förutsebarheten och enhetligheten vid handläggningen av frihetsberövande vid mindre allvarlig brottslighet. Detta bidrar generellt sett till en snabbare lagföring men framförallt undviks situationer där enskilda frihetsberövanden blir oproportionerligt långa.

De förslag som lämnas i denna promemoria tillsammans med förslaget om s.k. kombinerad häktnings- och huvudförhandling bildar tillsammans en ordning och en modell för snabbare lagföring för frihetsberövande vid mindre allvarlig brottslighet.

Figur 6.2 Modell för snabbare lagföring för frihetsberövade



I de fall som förundersökningen är klar i nära anslutning till brottet kan brottmålet normalt sett avgöras inom fyra dygn genom en s.k. kombinerad häknings- och huvudförhandling. En stor del av målen har förutsättningar att avgöras så snabbt. Brottmålet kan då alltså prövas samtidigt som häkningsfrågan. I de fall där den misstänkte inte ska vara frihetsberövad efter lagföring kan tiden som den misstänkte är frihetsberövad därmed förkortas. Det finns även en fördel i de fall då det finns skäl för fortsatt frihetsberövande efter lagföringen eftersom den misstänktes frihetsberövande då baserar sig på en domstols dom i stället för endast en misstanke om brott.

Om utredningen inte är klar eller om den misstänkte begär ytterligare tid ska åtalsfristen bestämmas till högst en vecka. När åtal väl väcks ska rätten påbörja huvudförhandlingen snarast och senast inom en vecka från dagen för åtalet.

6.5 Kombinerad häktnings- och huvudförhandling

Bedömning: Utökade möjligheter att hålla en huvudförhandling genom en kombinerad häktnings- och huvudförhandling är ett viktigt verktyg för att åstadkomma en snabbare lagföring för misstänkta personer som är frihetsberövande för mindre allvarlig brottslighet

Eftersom förslaget till utökade möjligheter till att hålla kombinerade häktes- och huvudförhandlingar har lämnats i betänkandet *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) och det för närvarande bereds inom Regeringskansliet, lämnas inget eget förslag i denna del. Jag ansluter mig till förslaget.

Frågan om förändrade regler om kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar och ändrade domförhållningsregler har behandlats av Häktes- och restriktionsutredningen i SOU 2016:52 (avsnitten 6.6.3 och 6.6.4). Förslagen i denna del bereds för närvarande inom Regeringskansliet och en proposition är planerad under 2018. Det finns därför inga skäl för mig att presentera ett eget förslag i frågan. Utredningen utgår i stället ifrån de förslag som lämnats av Häktes- och restriktionsutredningen.

De förslag som lämnats i avsnitt 6.2 och 6.3 har alltså utformats och anpassats till förslagen om utökad möjlighet till kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar. Genom ändrade domförhållningsregler skapas bättre förutsättningar för att avgöra brottmål slutligt under tingsrätternas helgberedskap, s.k. häktningsjour. Det är särskilt angeläget med ett snabbt avgörande när det handlar om mindre allvarliga brott eftersom tvångsmedelsanvändningen måste stå i proportion till den förväntade påföljden.

I SOU 2016: 52 s. 122 anges följande.

När brott begås av personer som kan befaras hålla sig undan lagföring eller straff, exempelvis när de saknar hemvist i Sverige, är det ofta nödvändigt med ett frihetsberövande för att säkerställa att den misstänkte inte avviker. Detta gäller även när man inte förväntar sig en frihetsberövande påföljd. Under sådana förhållanden är det extra viktigt att frihetsberövandet pågår under så kort tid som möjligt. Ett sätt att

åstadkomma det är att tingsrätterna håller så kallade kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

Av samma skäl som gäller för misstänkta personer som häktats på grund av flyktfara är det också angeläget att personer som misstänks och häktas för brott på grund av risk för fortsatt brottslighet får en så snabb handläggning och prövning av ansvarsfrågan som möjligt.

Vissa måltyper är särskilt lämpade att avgöras genom en kombinerad häktnings- och huvudförhandling, t.ex. enklare butiksstölder, grova rattfyllerier, enklare narkotikabrott och vissa andra trafikbrott. En slutlig prövning förutsätter dock att utredningen är slutförd och att den misstänkte inte påkallar något ytterligare rådrom.

Konsekvensen av de förslag som lämnats av Häktes- och restriktionsutredningen är att en åklagare ska kunna avvakta något med ingivandet av häktningsframställningen i syfte att möjliggöra att åtal ges in inom tredagarsfristen. På motsvarande sätt ska en tingsrätt kunna avvakta något med att hålla häktningsförhandling i syfte att möjliggöra en slutlig prövning av målet inom fyradygnsfristen. På så sätt skapas förutsättningar för att i högre utsträckning hålla kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar.

Eftersom kombinerade häktnings- och huvudförhandlingar för närvarande inte hålls på helgen innebär det att den vars häktningsförhandling infaller under beredskapstid förlorar möjligheten att samtidigt få målet avgjort i sak (SOU 2016:52 s. 126). Om mål avseende brott av enklare slag kan avgöras av en lagfaren domare utan nämnd innebär det att handläggningen som sådan effektiviseras samtidigt som det leder till ett kortare frihetsberövande för den anhållne. Häktes- och restriktionsutredningen ansåg därför att det finns skäl att skapa möjligheter för att sådana mål ska kunna avgöras utan deltagande av nämndemän.

Jag ansluter mig till de förslag som lämnas i utredningen och delar bedömningen i sak. Frågan om EKMR:s efterlevnad vid utformningen av förslaget kommer att behandlas under den fortsatta beredningen i Regeringskansliet och tas därför inte upp i det här sammanhanget.

I avsnitt 6.2 föreslås regler om häktning i vissa fall, vilka bl.a. innebär att personer som återfaller i brott ska kunna anhållas och häktas för vissa mindre allvarliga brott när utredningstiden förväntas

bli kort. Dessa fall är särskilt lämpade för en kombinerad häktnings- och huvudförhandling.

7 Slutunderrättelse vid enklare förundersökningar

7.1 Förenklade bestämmelser om slutunderrättelse vid enklare förundersökningar

Förslag: Om förundersökningen leds av Polismyndigheten och det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader får åtal beslutas utan att den misstänkte och försvararen dessförinnan fått möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet eller fått möjlighet att begära komplettering av förundersökningen.

Är strängare straff än fängelse sex månader föreskrivet för brottet får åtal beslutas enligt vad som anges ovan om

1. den misstänkte har förklarat att han eller hon avstår från sin rätt att få möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet och begära komplettering av förundersökningen, eller
2. den misstänkte har avvikit eller håller sig undan på ett sätt som medför att han eller hon inte kan slutunderrättas.

Om den tilltalade före åtalet inte har slutunderrättats ska han eller hon senast i samband med delgivning av stämning underrättas om sin rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen.

7.1.1 Behovet av enklare bestämmelser om slutunderrättelse

De förslag som lämnas i denna promemoria syftar till att få till stånd en snabbare lagföring av enklare brottmål. Förundersökningen utgör ett viktigt led i lagföringsprocessen och det är därför angeläget att förenkla och effektivisera processen i de förundersökningar som rör

de enkla brotten. Samtidigt ska kvaliteten och rättssäkerheten bibehållas. Det finns skäl att överväga en anpassning och differentiering av förundersökningsbestämmelserna i syfte att göra förundersökningen enklare och snabbare i de mindre komplicerade brottmålen.

Genomströmningstiderna för lättutredd brottslighet är relativt långa, från 22–23 veckor i genomsnitt från brottet till lagföring i domstol för de allra enklaste fallen och uppemot 30–35 veckor för andra lättutredda brott. För mindre lättutredd brottslighet är genomströmningstiderna ännu längre. En stor del av den totala handläggningstiden i dessa ärenden hänförs till förundersökningen.

Tabell 7.1 Medelgenomströmningstid för ärenden redovisade till åklagare

Tidsåtgången för förundersökningen (år 2017)

Brottstyper	Dagar (veckor)
Tillgrepp i butik	64 (9)
Trafikbrott	83 (12)
Narkotikabrott	104 (15)
Tillgreppsbrott (exkl. i butik)	142 (20)
Skadegörelsebrott	164 (23)
Våldsbrott	164 (23)
Övriga brott mot person	175 (25)
Bedrägeribrott m.m.	267 (38)

Källa: Polismyndighetens årsredovisning 2017 s. 143

För att uppnå en snabbare lagföring är det nödvändigt att se över förundersökningsinstitutet. Bland de lättutredda brotten återfinns bl.a. tillgrepp i butik, trafikbrott och narkotikabrott. Förundersökningarna för dessa brott innehåller i regel endast ett fåtal utredningsåtgärder. Många gånger kan utredningen slutföras direkt på brottsplatsen. I andra fall tillkommer enstaka ytterligare utredningsåtgärder eller analyser av olika slag. Trots att brotten är lättutredda tar förundersökningen i de allra snabbaste fallen normalt sett minst 9–15 veckor att slutföra.

För att uppnå en snabbare lagföring vid enklare förundersökningar är en del av lösningen att polisarbetet behöver bli snabbare och effektivare. I detta ingår ett behov av att anpassa bestämmelserna om förundersökningen för de mindre komplicerade

brottsutredningarna, t.ex. när det gäller bestämmelserna om slutunderrättelse och delgivning av slutunderrättelse. Det föreslås därför att en ny bestämmelse införs, 23 kap. 18 c § RB, som medger undantag från kravet på slutunderrättelse enligt 23 kap. 18 a § RB i vissa fall. På så sätt kan okomplicerade brottsutredningar avslutas på ett praktiskt och effektivt sätt genom att slutunderrättelse inte behöver ske inför åtals väckande.

Gällande rätt om slutunderrättelse

Figur 7.2 Lagföringsprocessen



När förundersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig ska den misstänkte och försvararen enligt 23 kap. 18 a § första stycket RB underrättas om detta och att de har rätt att ta del av det som har förekommit under förundersökningen (slutunderrättelse). Den misstänkte och försvararen ska också underrättas om rätten att begära att förundersökningen kompletteras. De ska också ges skälig tid att ange den utredning de anser är önskvärd och i övrigt ges möjlighet att anföra det som de anser är nödvändigt. Något åtal får inte beslutas innan detta har skett (SOU 1938:44 s. 31 och 294 och NJA II 1943 s. 314). Bestämmelsen har motiverats med att den krävs för förundersökningens fullständighet och objektivitet (se SOU 1926:32 s. 72 och SOU 1938:44 s. 294). Eftersom en slutunderrättelse innebär att utredningen redovisas i sin helhet för den misstänkte, kan en sådan delgivning inte förekomma förrän utredningen är slutförd (JO 1997/98 s. 164).

Ett syfte med den angivna bestämmelsen är att tillgodose den misstänktes behov att förbereda sitt försvar och för det allmänna att få en objektiv utredning. En fördel med att den misstänkte kan komplettera utredningen är att materialet blir så fullständigt som möjligt. Det bidrar också till en koncentrerad rättegång (NJA II 1969 s. 683).

Ett annat syfte med att låta den misstänkte ta del av utredningen före ett åtal är att försvaret ska få möjlighet att försöka förmå åklagaren att inskränka åtalet eller helt avstå från att väcka åtal i fall då detta kan vara aktuellt (NJA II 1969 s. 683 och SOU 1926:32 s. 72).

Bestämmelsen om slutunderrättelse enligt 23 kap. 18 a § RB är i princip ovillkorlig och oberoende av brottets eller brottsutredningens svårighetsgrad eller komplexitet. I fall där det föreligger risk för preskription kan dock slutunderrättelse i vissa fall underlåtas (NJA II 1969 s. 684). Utrymmet för det är dock begränsat (JO 1956 s. 83–88 och JO 1961 s. 170–175).

I bestämmelsen i 23 kap. 18 a § RB anges inte något närmare krav avseende formen för slutunderrättelsen. I stället framgår av 23 kap. 24 § RB att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela närmare föreskrifter om underrättelse. Efter ett förslag från Trafikmålskommittén (SOU 1967:59) ändrades 1970 lydelserna i dåvarande 23 kap. 18 § RB och 12 a § FuK för att tydliggöra möjligheten till slutunderrättelse utan krav på delgivning. Innan regleringen var rättsläget oklart kring vad som fordrades för att föreskriften om underrättelse skulle anses vara uppfylld (prop. 1969:114 s. 39).

I 12 b § andra stycket FuK föreskrivs att en underrättelse som lämnas skriftligen får sändas med posten, om det inte av särskilda skäl kan antas att adressaten inte skulle få underrättelsen på detta sätt. Delgivning av underrättelsen ska dock ske om det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader för brottet. I det pågående försöksprojektet (se Ds 2017:36) har denna gräns tillfälligt höjts till fängelse i tre år inom ramen för snabbförfarandet genom 4 § förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott. I avsnitt 7.2 föreslås att denna ordning permanentas.

Tidsaspekter med slutunderrättelse

Av 23 kap. 18 a § RB följer alltså att den misstänkte och den eventuella försvararen har rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen när undersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig. Slutunderrättelsen tar vanligtvis viss tid i anspråk. Om det sker en direktkontakt mellan

den misstänkte och polisen och/eller åklagaren i slutskedet av utredningen kan en slutunderrättelse ofta slutföras på ett snabbt och enkelt sätt vid direktkontakten med den misstänkte eller dennes försvarare.

I andra fall ska den misstänkte enligt 12 b § FuK, i de fall brottet kan föranleda strängare straff än fängelse sex månader, delges underrättelsen. Ett sådant förfarande kan dra ut på tiden och fördröja processen även i de fall den misstänkte inte är svårdelgiven. Om förenklad delgivning används för slutunderrättelsen tar tiden för slutunderrättelse två veckor i anspråk, varefter den misstänkte ges visst rådrum för ställningstagande om en eventuell begäran om komplettering eller andra synpunkter. Har den misstänkte avvikit eller håller sig undan kan fördröjningen av lagföringen bli betydande.

Betydelsen av slutunderrättelse är beroende av utredningens karaktär

Det ska understrykas att slutunderrättelsen i många fall är viktig då den tydliggör den misstänktes möjligheter att försvara sig i rättegången och möjliggör en rationell brottmålsprocess där domstolsprocessen baserar sig på det som förekommit under förundersökningen. Detta gäller dock framförallt för större och mer komplicerade brottmål där det kan finnas många uppgifter och resultat som den misstänkte kan behöva förhålla sig till.

När det gäller stora och komplexa utredningar kan utvecklingen kring slutunderrättelsens betydelse snarast sägas gå åt att slutunderrättelsen får allt större betydelse i processen. Vad som sker under förundersökningen och försvarets möjligheter att påverka utredningen får allt större betydelse och påverkan på brottmålsrättegången (jfr arbetet i Utredningen om processrätt och stora brottmål, Ju 2016:10)

För enkla och mindre allvarliga brott finns det sällan ett omfattande utredningsmaterial att ta del av. I praktiken utnyttjar den misstänkte endast undantagsvis sin rätt att påkalla ytterligare utredningsåtgärder i förundersökningar som gäller enklare mängdbrott.

Förfarandet med slutunderrättelse är ofta av liten betydelse för den kommande brottmålsrättegången när det gäller mindre allvarlig brottslighet. Slutunderrättelsens betydelse skiljer sig alltså åt i

väsentlig grad beroende på brottsutrednings karaktär. Det finns mot denna bakgrund skäl att anpassa reglerna för att få till stånd ett mer flexibelt förundersökningsinstitut.

Den misstänktes rättssäkerhet

Det föreslås att en ny bestämmelse införs, 23 kap. 18 c § RB, som medger undantag från kravet på slutunderrättelse enligt 23 kap. 18 a § RB i vissa fall. Förslaget inskränker inte den misstänktes rätt till insyn eller möjlighet att påverka utredningen.

Den misstänkte och försvararen har enligt 23 kap. 18 § andra stycket RB rätt att förlöpande under förundersökningens gång ta del av det som förekommit vid förundersökningen. Denna rättighet utgör en viktig del i den grundläggande rätten att förbereda sitt försvar och ska därför kvarstå oförändrad. Den föreslagna nya bestämmelsen behandlar således endast slutunderrättelsen i samband med förundersökningens avslutande.

Efter att åtal har beslutats har den misstänkte rätt enligt 23 kap. 18 a § andra stycket RB att ta del av det som förekommit vid förundersökningen med begränsning av vad som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Av 23 kap. 21 a § första stycket RB följer att så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen.

Den misstänkte och försvararen har också möjlighet att påverka utredningen under förundersökningens gång. Enligt 23 kap. 18 b § första stycket RB ska ett förhör eller annan utredning äga rum på begäran av den misstänkte eller försvararen om det kan antas vara av betydelse för förundersökningen. Denna rätt kvarstår även efter förundersökningens avslutande och den misstänkte och försvararen har möjlighet enligt 23 kap. 19 § RB att begära rättens prövning av brister i utredningen. Dessa rättigheter påverkas inte av förslaget, varför den misstänktes faktiska möjligheter att påverka utredningen inte förändras i någon egentlig mening av förslaget.

Enligt nuvarande ordning får den misstänkte skäligen rådrom vid två olika tillfällen för att kunna förbereda sitt försvar. I det första skedet sker detta i samband med slutunderrättelsen under förundersökningen. I det andra skedet, som infaller efter väckt åtal och

utfärdande av stämning, får den tilltalade i enlighet med 32 kap. 1 § RB skäligen rådrum att infinna sig i rätten och förbereda sitt försvar. Det är också vid denna tidpunkt som den misstänkte rent faktiskt kan förbereda sitt försvar eftersom det är först efter det väckta åtalet som han eller hon har tillgång till åklagarens gärningspåstående och en fullständig redogörelse för vilken bevisning som åklagaren vill åberopa i brottmålet.

Eftersom den misstänkte såväl före som efter åtalets väckande har möjlighet att begära komplettering av utredningen och få saken prövad av rätten innebär en slopad slutunderrättelse i de mindre komplicerade utredningarna en mycket begränsad inskränkning för den misstänkte. EKMR:s krav i artikel 6.3.c) om att den misstänkte ska få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar uppfylls genom bestämmelsen i 32 kap. 1 § RB.

Åklagaren har en objektivitetsplikt och ska också sörja för en fullständig och robust utredning. Risken för obefogade åtal får därigenom sägas vara begränsad. Det gäller framförallt med beaktande av att en misstänkt som blivit felaktigt anklagad redan inledningsvis och under hela förundersökningen kan begära ytterligare utredningsåtgärder för att bidra till utredningens fullständighet.

Figur 7.3 Rättssäkerhetsgarantier under lagföringsprocessen



Illustrationen ovan belyser att den misstänktes rättssäkerhetsintresse under lagföringsprocessen kan tillvaratas utan en genomförd slutunderrättelse. Den misstänkte har alltså en rad

rättigheter under själva förundersökningen i form av insyn och möjlighet att påverka utredningen.

Det finns mot denna bakgrund goda skäl att förenkla förundersökningsinstitutet för de mindre allvarliga brotten i syfte att säkra en snabb och effektiv lagföring. Förslaget medför ingen nämnvärd effekt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Slutunderrättelsen tjänar i lagföringsprocessen mer som en påminnelse till den misstänkte om hans och hennes rättigheter än en självständig och exklusiv rättssäkerhetsgaranti. Slutunderrättelsen har emellertid den effekten att processen enligt dagens system inte kan fullföljas utan den misstänktes medverkan.

En möjlig konsekvens av den föreslagna bestämmelsen skulle kunna bli att begäran om ytterligare utredningsåtgärder i högre utsträckning aktualiseras först efter det att åtal har väckts. Om så blev fallet skulle de tidsvinster som beskrivits inte åstadkommas utan tidsfördröjningen skulle i stället förskjutas till domstolsprocessen. Enligt min bedömning är det dock inte sannolikt att detta blir en vanligt förekommande företeelse. Den misstänkte eller försvararen har som sagts under förundersökningen möjlighet att påkalla ytterligare utredningsåtgärder och behovet kommer troligen sällan komma upp i ett senare skede. Bedömningen grundar sig bl.a. på den omständigheten att i de enkla ärenden som kommer omfattas av regleringen i dag är sällsynt förekommande att den misstänkte begär ytterligare utredningsåtgärder i samband med slutunderrättelse.

För det fall en begäran om ytterligare utredningsåtgärder kommer efter det att åtal väckts, ska ett eventuellt avslag på begäran även fortsättningsvis behandlas och motiveras i enlighet med 23 kap. 18 b § första stycket RB.

Reform av förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB är mindre lämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt

Gällande rätt om förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB

I dag finns en möjlighet att genomföra en brottsutredning och väcka åtal utan att den misstänkte har fått möjlighet att ta del av utredningen eller begära komplettering. Bestämmelsen i 23 kap. 22 §

RB innehåller regler om undantag från förundersökningsplikten. Enligt den nämnda bestämmelsen behöver förundersökning enligt 23 kap. RB inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och brottet inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. I ett sådant fall kan brottsutredningen i stället genomföras som en s.k. förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB.

Inför ett beslut om val av förenklad utredning får man alltså i det enskilda fallet göra en sannolikhetsbedömning av påföljdsfrågan. Paragrafens fakultativa karaktär medför att det i tveksamma fall alltid är tillåtet välja att genomföra en förundersökning i stället för en förenklad utredning.

Den förenklade utredningsformen kan användas även i fråga om brott där fängelse ingår i straffskalan. Förundersökning är enligt bestämmelsen inte heller nödvändig för förseelser i rättegången och brott inför rätten eller när åklagaren utvidgar väckt åtal.

Tanken bakom den förenklade utredningsformen är att brottsutredningen i enklare fall ska färdigställas direkt på brottsplatsen. Den kan också användas i andra situationer som t.ex. när den misstänkte erkänner och det samtidigt finns förutsättningar att utfärda strafföreläggande eller ordningsbot. Förundersökningsinstitutet är dock fortfarande den huvudsakliga brottsutredningsformen och kan användas trots att det i och för sig skulle vara möjligt att utreda brottet genom en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB.

Enligt 3 a § FuK ska en polisman, som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan, vidta de utredningsåtgärder som är möjliga. Det är dock inte en uppgift för den polisman som verkställer en sådan s.k. primärutredning att avgöra om brottet ska utredas genom förundersökning eller genom det förenklade förfarandet. Detta ställningstagande tar i första hand den behörige förundersökningsledaren, till vilken polismannen redovisar sina åtgärder.

I en förenklad utredning behövs inte något förundersökningsprotokoll. I stället ska det av en polisrapport eller annan handling, t.ex. en ordningsbotsblankett, framgå om den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen (25 § FuK). Det förutsätts alltså att den misstänkte underrättas om misstanken, även om någon formell delgivning av misstanken enligt 23 kap. 18 § RB inte behöver ske. Ett förhör under en förenklad utredning ska dokumenteras men det är

tillräckligt att berättelsens väsentliga innehåll antecknas. Redogörelsen behöver inte vara granskad av den hörde (24 och 25 §§ FuK).

När den förenklade utredningen har slutförts behöver den inte kommuniceras med den misstänkte innan åtal väcks, vilket föreskrivs när det gäller en förundersökning. Däremot ska den misstänkte senast när åtal väcks underrättas om sina rättigheter enligt 12 § FuK. För att försäkra sig om att den misstänkte tagit del av informationen bör den lämnas så tidigt i utredningen som möjligt (jfr Polismyndighetens riktlinjer för handläggning av brottmål utan förundersökning [PM 2017:05]).

När tillämpningsområdet för en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB utökades år 1995 till att numera omfatta alla brott som inte kan antas leda till annan påföljd än böter, framhöll regeringen att systemet med förenklad utredning inte hade visat sig vara förenat med några olägenheter. Det angavs att det tvärtom framstod som en praktisk lösning som i hög grad befrämjade snabbheten i förfarandet. I motiven underströks att den omständigheten att brottsutredningen genomförs på ett förenklat sätt enligt 23 kap. 22 § RB inte innebär något undantag från kravet på att brottet ska utredas (prop. 1994/95:23 s. 75). Det uttalades också att den misstänkte själv, genom sin inställning i skuldfrågan eller genom att begära kompletterande utredningsåtgärder, i hög grad kan påverka om en formell förundersökning ska genomföras.

JO har uttalat att en grundläggande förutsättning för att man med stöd av 23 kap. 22 § RB ska kunna utreda brott i förenklad form får anses vara att förhållandena är sådana att den enskildes berättigade krav på rättssäker handläggning av utredningen inte åsidosätts (JO 2000:01 s. 137 ff.). JO har vidare konstaterat att det förenklade förfarandet är väl lämpat för utredning direkt på platsen av enkla, klart iakttagbara och ostridiga händelseförlopp, där det subjektiva rekvisitet typiskt sett inte vållar några problem, såsom exempelvis ofta gäller vid olovlig körning och olika förseelser mot trafikförfattningarna.

Det i 23 kap. 22 § RB reglerade förfarandet är däremot enligt JO generellt sett mindre väl ägnat för utredning av brottsbalksbrott, eftersom man där ofta möter rättsliga problem av olika slag. Frågan om man beträffande ett sådant brott ska använda det förenklade

förfarandet måste därför enligt JO avgöras från fall till fall av en befattningshavare med tillräcklig juridisk kompetens.

Omständigheter som innebär att en förundersökning normalt bör inledas kan vara att den misstänkte är under 18 år, att skuldfrågan är oklar, att det behövs ytterligare utredning eller att det förekommer skadeståndskrav som kräver utredning.

Är en reform av den förenklade utredningen enligt 23 kap. 22 § RB ett alternativ?

Ett alternativ till den nu föreslagna bestämmelsen skulle kunna vara att utöka tillämpningsområdet för 23 kap. 22 § RB. En sådan lösning skulle på liknande sätt som den nu föreslagna bestämmelsen leda till tidsvinster under brottsutredningen och leda till en snabbare lagföring.

I Beredningen för rättsväsendets utveckling betänkande *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning* (SOU 2001:93) föreslogs en reform av den förenklade brottsutredningsformen i 23 kap. 22 § RB. Förslaget innebar att lättutredda brott där det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än fängelse tre år eller då gärningen var erkänd skulle kunna handläggas som en förenklad brottsutredning.

Förslaget ledde dock inte till lagstiftning, bl.a. till följd av att några av de brottsutredande myndigheterna ifrågasatte om reformen skulle leda till påtagliga förbättringar av genomströmningstiderna och pekade på de verksamhetsmässiga problem som hade påtalats när det gällde krav på dokumentation och slutdelgivning (prop. 2003/04:89 s. 32). I remissbehandlingen av förslaget framförde Sveriges advokatsamfund bl.a. att det är en grundpelare i vår rättsordning att den misstänkte får kännedom om inte bara den anklagelse som riktas mot honom utan också om underlaget för denna. Vidare angavs att den misstänkte måste ges möjlighet att begära komplettering av utredningen och förbereda sitt försvar (prop. 2003/04:89 s. 32–33).

Vid en jämförelse av bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB och förslaget till ny bestämmelse i 23 kap. 18 c § RB framgår att det nya förslaget innehåller regler till skydd för den misstänkte som ger denne rätt till dokumentation och krav på formell underrättelse av brottsmisstanken. Den förenklade utredningen ställer alltså inte lika höga krav i dessa avseenden som förundersökningsinstitutet gör.

Regleringen i artikel 6.3.c) EKMR om att den misstänkte ska få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar uppfylls när det gäller förslaget i denna promemoria genom bestämmelsen i 32 kap. 1 § RB.

Till detta kommer att den förenklade utredningen kräver att en förundersökning inte blivit inledd och att det i inledningsskedet av utredningen bedömts föreligga tillräckliga skäl för åtal. Bestämmelsen om förenklad utredning upplevs, bl.a. av dessa skäl, som svårtillämpad eftersom en tidig prognos måste göras av såväl påföljdsvalet som åtalsfrågan. Det har också visat sig att användningen av den förenklade utredningsformen minskar över tid (Polismyndighetens årsredovisning 2017 s. 33).

Vissa rättssäkerhetsaspekter saknas i den förenklade utredningen, som förundersökningens krav på dokumentation, insynsrätt och krav på formell underrättelse av brottsmisstanken. Det är därför enligt min bedömning inte lämpligt att utöka möjligheten till förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB. En lämpligare lösning är i stället att, såsom föreslås, förundersökningsinstitutet differentieras och anpassas till olika typer av brottsutredningar. På så sätt undviks också gränsdragningsproblem som skulle kunna uppstå mellan förundersökningsinstitutet och den förenklade utredningsformen, samtidigt som förundersökningsinstitutets övriga rättssäkerhetsfunktioner kvarstår.

7.1.2 Närmare om den föreslagna bestämmelsen

Tillämpningsområde

Förundersökningen leds av Polismyndigheten med stöd av 23 kap. 3 § första stycket RB

Bestämmelsen föreslås att vara tillämplig i fall där förundersökningen leds av Polismyndigheten med stöd av 23 kap. 3 § första stycket RB. Så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet följer av den nämnda paragrafen att en förundersökning ska ledas av Polismyndigheten om saken är av enkel beskaffenhet och det inte av

särskilda skäl är motiverat att ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren.

Som ledning för tillämpningen av begreppet enkel beskaffenhet har Åklagarmyndigheten (ÅFS 2005:9 med ändringar) i samråd med Polismyndigheten (tidigare FAP 403–5, numera interna riktlinjer PM 2017:19) utfärdat föreskrifter om hur förundersökningsledningen som huvudregel ska fördelas mellan myndigheterna. Det föreskrivs bl.a. att brott som kan bli aktuella i huvudsak är mindre allvarliga brott med upp till två års fängelse i straffskalan, med vissa undantag för exempelvis grov stöld som har fängelse sex år föreskrivet i straffskalan. Gemensamt för samtliga brott är att de som huvudregel är mindre komplexa än de förundersökningar som alltid leds av åklagare. Som exempel anses följande brott som huvudregel vara av enkel beskaffenhet enligt föreskrifterna:

- Misshandel
- Olaga hot
- Ofredande
- Stöld
- Grov stöld
- Bedrägeri
- Skadegörelse (vissa fall)
- Urkundsförfalskning
- Våld och hot mot tjänsteman (vissa fall)
- Narkotikabrott (innehav och bruk)

Förutom en uppräknings av själva brotten anges i föreskrifterna också ett antal situationer som innebär att förundersökningen i stället ska ledas av åklagaren. Som exempel kan följande situationer nämnas:

- brottet innefattar våld eller hot om våld mot närstående eller tidigare närstående person,
- brottet innefattar en sexuell handling mot någon som är under arton år,

- brottet är svårbedömt eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen,
- den misstänktes psykiska status kan antas påtagligt avvika från det normala och svårare straff än böter kan följa på brottet, och
- fråga uppkommer om användande av annat tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken än husrannsakan som inte är av större omfattning, avspärrning, förbud m.m. för säkerställande av utredning om brott, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag samt tagande av fotografi, fingeravtryck och annan dylik åtgärd (t.ex. när den misstänkte är frihetsberövad).

En förundersökning kan inledningsvis ha letts av åklagaren men sedan återförts till Polismyndigheten eftersom den misstänkte släppts och inte längre är föremål för frihetsberövande. Den nya bestämmelsen om slopad slutunderrättelse är då tillämplig om Polismyndigheten leder förundersökningen vid tidpunkten för den tänkta slutunderrättelsen.

Brott med högst fängelse sex månader i straffskalan

Enligt den föreslagna bestämmelsens första stycke får åtal beslutas utan hinder av vad som sägs i 23 kap. 18 a § RB om det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader och förundersökningen leds av Polismyndigheten. Straffskalan om fängelse sex månader innebär att huvuddelen av brottsligheten som bestämmelsen träffar kommer att leda till böter. Som undantag kan nämnas återfall i olovlig körning, grovt brott, som i vissa fall kan leda till fängelse eller ett påföljdsalternativ till fängelse. Exempel på de brott som normalt omfattas är följande:

- Ringa stöld
- Ringa bedrägeri
- Häleriförseelse
- Ringa skadegörelse
- Våldsamt motstånd

- Olovlig körning och rattfylleri (brott enligt lagen om straff för vissa trafikbrott)
- Ringa narkotikabrott
- Brott mot lagen beträffande knivar och andra farliga föremål
- Förseelser mot trafikförordningen

Denna del av bestämmelsen tar alltså framförallt sikte på enklare och rutinbetonade förundersökningar vid mindre allvarlig brottslighet. Eftersom bestämmelsen endast är tillämplig om saken är av enkel beskaffenhet omfattas inte mer komplicerad bötesbrottslighet, t.ex. vissa miljöbrott och viss ekonomisk brottslighet.

Avstående från den misstänkte

Enligt den föreslagna bestämmelsens andra stycket första punkten är slutunderrättelse inte nödvändig om den misstänkte har avstått från en sådan rätt under förutsättning att förundersökningen leds av Polismyndigheten. Detta gäller för förundersökningar om det för brottet är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader. För lindrigare brott kan slutunderrättelse underlåtas enligt huvudregeln.

Ett avstående ska vara uttryckligt. Avståendet medför inget hinder mot att den misstänkte efter åtal begär komplettering av utredningen. Avståendet kan också tas tillbaka.

Ett avstående innebär inte att den misstänkte avsäger sig någon väsentlig rättssäkerhetsgaranti. Det är rimligt att ett sådant avstående ska kunna göras för att underlätta och förenkla handläggningen.

Ett avstående får dock inte innebära att den brottsutredande myndigheten underlåter att konfrontera den misstänkte med relevanta uppgifter under brottsutredningen. Av 23 kap. 18 § andra stycket RB följer att den misstänkte fortlöpande i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen.

Frågan om betydelsen av ett avstående har tidigare behandlats, bl.a. i Trafikmålskommitténs betänkande (SOU 1967:59). Det konstaterades dock att det är mindre lämpligt att polisen förmår den

misstänkte att avstå från en rättighet och att den misstänkte ofta inte heller förstår vikten av rättigheten (NJA II 1969 s. 683 f).

Det är givetvis avgörande att den misstänkte förstår vad avståendet innebär. Polisen har i detta sammanhang en viktig uppgift att förklara för den misstänkte vad ett avstående innebär. Har en offentlig försvarare förordnats för den misstänkte ska denne delta i övervägandet om ett avstående. Om den misstänkte är ung ska särskild försiktighet iakttas. Samma sak gäller om det bedömts nödvändigt på grund av den misstänkte speciella personliga förhållanden.

Betydelsen av ett avstående ska emellertid inte övervärderas. Det finns en skyldighet för åklagaren inför ett åtalsbeslut att förhålla sig objektiv och göra en självständig bedömning av utredningen. Åklagaren ska därför ta ställning till om utredningen är tillräcklig eller om flera utredningsåtgärder är påkallade. Därutöver har den misstänkte möjlighet såväl före som efter åtalet att begära ytterligare utredningsåtgärder och få ett eventuellt avslag på en sådan begäran prövat av rätten.

Den misstänkte har avvikit eller håller sig undan

Enligt den föreslagna bestämmelsens andra stycke andra punkten är en slutunderrättelse inte nödvändig om den misstänkte har avvikit eller håller sig undan under förutsättning att förundersökningen leds av Polismyndigheten. I ett sådant fall ska förundersökningen ändå kunna avslutas och åtal väckas. Detta gäller för förundersökningar om det för brottet är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader. För lindrigare brott kan slutunderrättelse underlåtas enligt huvudregeln som följer av första stycket i bestämmelsen.

När det gäller de mindre allvarliga brotten saknas i dag ofta möjligheter att använda tvångsmedel för att få till stånd en slutunderrättelse. Det finns därför ett behov av att undvika de långa ställtider som ofta uppkommer i dessa fall och kunna avsluta förundersökningen och väcka åtal även i fall när den misstänkte inte är anträffbar eller inte medverkar genom att hålla sig undan.

Trafikmålskommittén föreslog i sitt betänkande *Förundersökning* (SOU 1967:59) bl.a. att slutunderrättelse skulle kunna underlåtas om den misstänkte saknade stadig hemvist inom riket eller det

skäligen kunde befaras att han hade avvikit eller eljest sökte undandra sig lagföring. Därutöver föreslog kommittén att rådande praxis om att slutunderrättelse kan underlåtas vid förestående preskription skulle lagfästas.

Förslaget ledde inte till lagstiftning. Departementschefen motiverade ställningstagandet, som föranletts av remisskritik, med att besväret att söka efter den misstänkte skulle föras över på domstolen och andra myndigheter i stället för på polisen (NJA II 1969 s. 683).

Det ska i det här sammanhanget dock framhållas att en misstänkt som håller sig undan slutunderrättelse därefter också kan hålla sig undan delgivning av åtalet i domstolen. En ansträngning att försöka få tag i den misstänkte och delge honom eller henne kan således med det nuvarande systemet behöva ske flera gånger. Även om uppgiften att slutunderrätta den misstänkte överflyttas till domstolen kan delgivningsansträngningarna genomföras i ett sammanhang när den misstänkte delges stämning. Därutöver kan rätten också under vissa förutsättningar överväga andra tvångsmedel, t.ex. häktning och husrannsakan.

Det föreslås därför att slutunderrättelse inte ska behövas när den misstänkte har avvikit eller håller sig undan på ett sådant sätt att han eller hon inte kan slutunderrättas. För att så ska kunna ske krävs att det finns ett underlag som visar att det saknas möjligheter att slutunderrätta den misstänkte. Det är bl.a. mot denna bakgrund viktigt att de omständigheter som ligger till grund för ett beslut att underlåta slutunderrättelse dokumenteras. Svårigheten att få den misstänkte slutunderrättad måste ha haft en viss varaktighet. Det krävs normalt att fler än ett försök har gjorts för att få tag i den misstänkte eller att ett försök bedöms som utsiktslöst. Det ska således göras en prognos om att svårigheten att slutunderrätta den misstänkte inte endast är tillfällig.

Det anses enligt gällande rätt redan i dag vara tillåtet att under vissa förutsättningar underlåta slutunderrättelse vid risk för omedelbar preskription. Denna praxis är inte uttryckligen reglerad i lag (jfr NJA II 1969 s. 684 och 1LU 1946:59 s. 20 samt JO 1956 s. 83 ff. och 1961 s. 170 f). I fall där den misstänkte håller sig undan under en längre period är det inte ovanligt att det uppstår risk för preskription. I en sådan situation ska en bedömning göras om den

misstänkte har avvikit eller håller sig undan på ett sådant sätt som medför att han eller hon inte kan slutunderrättas.

Om det föreligger risk för preskription av andra skäl, t.ex. därför att brottet blivit känd för de brottsutredande myndigheterna i ett sent skede, är emellertid denna bestämmelse inte tillämplig om det inte samtidigt finns grund för att konstatera att den misstänkte har avvikit eller håller sig undan. I stället ska den befintliga praxisen om när slutunderrättelse kan underlåtas tillämpas.

Slutunderrättelse i samband med delgivning av stämning

Om ett åtal har beslutats utan att den misstänkte fått möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet har den misstänkte enligt 23 kap. 18 a § andra stycket RB rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökning efter det att åtalet har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken slutligt har avgjorts.

Det är nödvändigt att den tilltalade, om han eller hon inte tidigare blivit slutunderrättad, får möjlighet att ta del av det som förekommit vid förundersökningen. Det föreslås därför att det införs en bestämmelse där det föreskrivs att den tilltalade senast i samband med delgivning av stämning ska underrättas om den rättigheten. Den kan fullgöras antingen genom att den tilltalade i samband med delfående av själva stämningen underrättas om hur han eller hon kan ta del av materialet. Skyldigheten kan också fullgöras genom att den tilltalade faktiskt får del av förundersökningsmaterialet. I praktiken åligger det tingsrätten att underrätta den tilltalade om rättigheten att ta del av förundersökningsmaterialet. Det kan t.ex. ske genom att underrättelsen infogas i handlingarna när den tilltalade stäms.

Enligt nuvarande reglering har den tilltalade alltså redan i dag rätten att i ett senare skede ta del av förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 a § andra stycket RB. Genom den föreslagna särskilda underrättelsebestämmelsen säkerställs att den tilltalade blir upplyst om denna rättighet och faktiskt får möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet.

7.2 Underrättelse av slutförd förundersökning ska i högre utsträckning kunna ske utan krav på delgivning

Förslag: Kravet på delgivning av slutunderrättelse ska inte gälla i de fall där det för brottet är föreskrivet fängelse i upp till tre år. I övriga fall bör kravet på delgivning av underrättelsen kvarstå.

En underrättelse som inte ska delges ska kunna ske elektroniskt om den misstänkte är ansluten till Skatteverkets myndighetsgemensamma infrastruktur för tjänst för säkra elektroniska försändelser från myndigheter till enskilda (tjänsten *Mina meddelanden*). En underrättelse får också sändas på annan elektronisk väg i stället för med posten om den misstänkte tillfrågats om det i förväg.

Bestämmelsen syftar till att möjliggöra en snabbare lagföring generellt för de brott som har upp till fängelse tre år i straffskalan.

I avsnitt 7.1 har det föreslagits att slutunderrättelse inte ska krävas i ett antal situationer. Det kvarstår emellertid fall då slutunderrättelse ändå behöver ske. För att kunna åstadkomma en effektiv hantering av förfarandet med slutunderrättelse behöver det förenklas och snabbas upp.

I den pågående försöksverksamheten för vuxna lagöverträdare har en tillfällig ändring införts som i grova drag motsvarar det nuvarande förslaget (avsnitt 5.2 i Ds 2017:36). Av 4 § förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott följer ett avsteg i försöksverksamhet från den ordinarie bestämmelsen om delgivning av slutunderrättelse i 12 b § andra stycket FuK. Den tillfälliga bestämmelsen möjliggör en slutunderrättelse utan krav på delgivning för brott som inte har föreskrivet ett svårare straff än fängelse i tre år. Bestämmelsen möjliggör också att slutunderrättelse sker på elektronisk väg.

Det nuvarande förslaget utgör ett permanent införande av den s.k. treårsgränsen för delgivning av slutunderrättelse. En särskild reglerad elektronisk slutunderrättelseform införs genom tjänsten *Mina Meddelanden* som ska kunna användas i stället för lösbrev när delgivning inte behöver ske. Det ska också vara möjligt att sända en

slutunderrättelse på elektronisk väg på annat sätt om den misstänkte tillfrågats om det i förväg.

7.2.1 Bakgrund

Gällande rätt

När förundersökningen enligt förundersökningsledarens mening är färdig ska den misstänkte enligt 23 kap. 18 a § första stycket RB få tillfälle att ta del av utredningsmaterialet och därefter få skäligt rådrum att ange eventuell önskvärd kompletterande utredning och anföra vad han eller hon anser är nödvändigt. En särskild underrättelse om detta måste göras och beslut i åtalsfrågan får, utom i vissa undantagsfall, inte fattas innan den aktuella fristen löpt ut.

Rätten att begära kompletterande utredning är inte knuten till slutunderrättelse, men får sin praktiska betydelse först vid den tidpunkten. Om förundersökningen kompletteras med förhör eller någon annan utredningsåtgärd, bör den misstänkte och försvararen få del också av den kompletterande utredningen innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan (JO 1956 s. 94 och 1967 s. 83 ff.). Om den misstänktes begäran om komplettering avslås, ska detta enligt 23 kap. 18 b § RB motiveras.

Det följer inte av 23 kap. 18 a § RB hur underrättelsen ska utformas eller på vilket sätt den misstänkte och hans eller hennes försvarare ska få tillfälle att ta del av materialet. Frågan om sättet för en sådan underrättelse regleras i stället närmare i 12 b § FuK. I paragrafens andra stycke föreskrivs att en underrättelse som lämnas skriftligen får sändas med posten, om det inte av särskilda skäl kan antas att adressaten inte skulle få underrättelsen på detta sätt och det inte är föreskrivet fängelse i mer än sex månader för brottet. Bestämmelsen innebär att den misstänkte i många fall ska delges underrättelse om förundersökningens slutförande. Detta gäller exempelvis i förundersökningar avseende stöld och narkotikabrott eftersom det för dessa brott är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

Första gången ett förslag om undantag från kravet på delgivning av underrättelse lades fram var i Trafikmålskommitténs betänkande (SOU 1967:59). Den 1 januari 1970 infördes en ordning med sådant

innehåll i dåvarande 23 kap. 18 § RB och 12 a § FuK. Det hade dessförinnan rått oklarhet om vad som fordrades för att föreskriften om underrättelse skulle anses vara uppfylld (prop. 1969:114 s. 39). I prop. 1969:114 s. 40 angav departementschefen följande.

Kravet på att det alltid måste framgå att den misstänkte har erhållit underrättelsen förorsakar svårigheter och fördröjningar vid förundersökningen. Om det vid misstanke om lindrigare brottslighet öppnas möjlighet att sända underrättelse till den misstänkte i vanligt brev och utan krav på mottagningsbevis, skulle ofta arbete, som kan framstå som onödigt, sparas och tid vinnas. Mot en sådan ordning behöver man inte ha några betänkligheter, om det genom tillämpningsföreskrifter tillses att denna underrättelseform inte används när det finns anledning anta att den misstänkte inte skulle erhålla underrättelsen med sådant försändningssätt. Förfarandet bör också kunna begagnas beträffande underrättelse till försvararen, varvid behov inte föreligger att inskränka förfarandets användningsområde till lindrigare brottslighet. Det bör i sammanhanget också beaktas, att en förundersökning kan fullständigast efter det att åtal har väckts (jfr 45 kap. 11 § RB). Skulle den misstänkte eller försvararen inte ha nåtts av underrättelse som har sänts i vanligt brev, har de sålunda möjlighet att vid behov få ytterligare utredning verkställd i detta skede.

Lydelsen av 23 kap. 18 § RB bör således jämkas så, att den ger utrymme för ett förfarande med underrättelse i vanligt brev. Vidare bör Kungl. Maj:t bemyndigas att meddela föreskrifter om underrättelse. Detta påkallar ändring i 23 kap. 24 § RB. Beträffande vissa detaljfrågor återkommer jag i specialmotiveringen.

Bortsett från vissa språkliga förändringar har regleringen om formen för slutunderrättelse i huvudsak haft samma innehåll sedan dess tillkomst.

Försök i början av 2000-talet med ändrade bestämmelser om slutunderrättelse

Inom ramen för den i avsnitt 3.2.7 beskrivna försöksverksamheten med snabbare handläggning av brottmål (prop. 2003/04:89), vilken bedrevs under åren 2004–2007, infördes ett undantag till den aktuella bestämmelsen (dåvarande 12 a § FuK) genom den tillfälliga förordningen (2004:506) om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål. Undantaget innebar att delgivning endast krävdes för brott med föreskrivet fängelsestraff i mer än två år.

Av en utvärdering av försöksverksamheten (Brottsförebyggande rådets slutrapport om Snabbspåret – En utvärdering av försöksverksamheten med snabbare handläggning av brottmål i Stockholm City) framgick att möjligheten att skicka underrättelsen med post i stort sett inte hade tillämpats under projektet. Enligt utvärderingen ansåg flera poliser och åklagare som medverkat i snabbspåret att det förhållandet att underrättelsen skickades genom lösbrev efter det att den misstänkte i det inledande skedet av utredningen hade fått besked om att en slutunderrättelse skulle skickas med förenklad delgivning, kunde ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

En annan ifrågasatt aspekt i den tidigare försöksverksamheten var att tillämpligheten av undantagsbestämmelsen om slutunderrättelse var beroende av att ärendet inte i något skede bröts ut ur det aktuella snabbspåret, innebärande att om ärendet av något skäl föll ur snabbspåret så gällde inte längre den genomförda underrättelsen. Att så blev fallet hade framförallt att göra med att det endast i ärenden där den tilltalade hade blivit delgiven stämning inom fem veckor från det att anmälan om brottet upprättades var möjligt att använda den särskilda bestämmelsen om förenklad delgivning. Om ärendet i stället drog ut på tiden och det därmed inte längre fanns möjlighet att använda förenklad delgivning, kunde det enligt kritikerna ifrågasättas om de övriga undantagsbestämmelserna, exempelvis beträffande krav på delgivning av slutunderrättelse, alltså var tillämpliga.

Slutsatserna av försöket med slopat krav på slutunderrättelse blev därmed till stor del negativa.

Pågående försök med ändrade bestämmelser om slutunderrättelse

Inom ramen för den nu pågående försöksverksamheten har ett särskilt undantag gjorts som möjliggör formlös slutunderrättelse för brott med en straffskala som uppgår till högst fängelse i tre år, vilket alltså motsvarar förslaget i denna promemoria. Av 4 § första stycket förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott följer att en underrättelse som lämnas skriftligen enligt 12 b § andra stycket FuK får sändas på elektronisk väg i stället för med post och att en skriftlig underrättelse endast

behöver delges den misstänkte om det är föreskrivet ett svårare straff än fängelse i tre år för brottet.

För att kunna använda sig av möjligheten till formlös slutunderrättelse krävs enligt den tillfälliga förordningen att den misstänkte informeras om att slutunderrättelse sker på detta sätt. Eftersom slutunderrättelse avviker från vad som normalt sett gäller enligt 12 b § FuK är det av vikt att den misstänkte blir informerad om den särreglering som gäller för försöksverksamheten.

7.2.2 Tröskeln för när slutunderrättelse måste delges bör höjas

Det föreslås att den s.k. treårsregeln som tillämpas i försöksverksamheten permanentas genom ändring i 12 b § andra och tredje styckena FuK. Som angetts i delbetänkandet (Ds 2017:36) medför en sådan reglering att relativt stora tidsvinster kan uppnås under förundersökningen.

En lösning där kravet på delgivning av en slutunderrättelse tas bort för ytterligare ett antal brott, kan medföra en ökad risk för att det inträffar ett antal fall där den misstänkte faktiskt inte fått del av underrättelsen och därigenom berövas sin rätt att begära komplettering av utredningen enligt 23 kap. 18 a § RB.

Den nuvarande ordningen, där slutunderrättelse sker genom förenklad delgivning, innebär i och för sig inte att en sådan risk är utesluten i dag. Vid delgivning av stämning och andra handlingar i brottmål får en tilltalad enligt 33 kap. 6 § RB vara beredd att ta emot en sådan delgivning inom en tid av tio veckor. När det gäller förenklad delgivning av en slutunderrättelse gäller de generella bestämmelserna i delgivningslagen där det inte finns någon särskild tidsfrist. Den misstänkte saknar därför möjlighet att veta när en underrättelse kan förväntas att skickas till honom eller henne. I praktiken tar en brottsutredning av enklare slag normalt sett mer än tio veckor att slutföra och i vissa fall betydligt längre tid. Det kan därför röra sig om ett förhållandevis långt tidsspänn inom vilket den misstänkte kan förvänta sig en underrättelse. Sådana omständigheter kan i enstaka fall leda till att den förenklade delgivningen sker utan att den misstänkte får del av underrättelsen.

Bestämmelsen i 23 kap. 18 a § RB som ger den misstänkte möjlighet att begära komplettering före åtal syftar bl.a. till att undvika

obefogade åtal (jfr prop. 1969:114 s. 38 och JO 1956 s. 86). Sedan den 1 juli 2016 gäller en förstärkt objektivitetsplikt för förundersökningsledaren genom att det i 23 kap. 4 § RB har tydliggjorts att undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne ska söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel (se prop. 2015/16:68).

Åklagaren har också i samband med att åtalsbeslut ska fattas att beakta möjligheten att vidta ytterligare utredningsåtgärder och ska i samband med det särskilt beakta den misstänktes intresse; detta gäller oavsett om denne har haft synpunkter på utredningen och begärt komplettering eller inte hörts av. Åklagarens objektivitetsplikt efter det att åtal har väckts är sedan den 1 juli 2016 lagfäst i 45 kap. 3 a § RB. Under själva rättegången ska åklagaren vara vaksam på om det kommer fram något nytt som kan tala till förmån för den tilltalade (prop. 2015/16:68 s. 34).

Som framhölls i prop. 1969:114 finns det vidare, om en situation uppstår där det visar sig att den misstänkte efter det att åtal har väckts har synpunkter på utredningen, en möjlighet även för rätten att ta ställning till frågan om komplettering (23 kap. 19 § RB). Därmed finns ytterligare möjligheter för den misstänkte att få till stånd kompletteringar om det skulle anses behövligt.

Om en underrättelse av slutförd förundersökning kan ske formlost medför det att utredningens slutförande inte fördröjs såsom i övervägande fall sker vid formell delgivning. De brott som blir aktuella är av mindre allvarligt slag. Utredningsåtgärderna under brottsutredningen är normalt relativt begränsade och den misstänkte har under alla omständigheter rätt att begära komplettering om denne anser det vara nödvändigt. Det bedöms mot denna bakgrund ur rättssäkerhetssynpunkt vara godtagbart att underrättelse kan ske utan krav på delgivning för de brott som kommer att omfattas av bestämmelsen.

Slutunderrättelse enligt 23 kap. 18 a § RB bör mot denna bakgrund kunna genomföras utan att den delges. Det föreslås därför att gränsen i 12 b § FuK höjs från brott med fängelse i mer än sex månader till fängelse i mer än tre år. Därigenom kan många förundersökningar avslutas på ett enklare sätt; bl.a. gäller detta brotten stöld, misshandel och narkotikabrott.

7.2.3 Slutunderrättelse ska också kunna ske elektroniskt

I det pågående försöksprojektet är det möjligt att sända en slutunderrättelse på elektronisk väg med stöd av den tillfälliga försöksförordningen. Det föreslås ett permanent införande av en sådan möjlighet genom tjänst *Mina Meddelanden*.

I fall då en underrättelse till den misstänkte enligt 23 kap. 18 a § RB inte behöver delges, får den i stället enligt huvudregeln i 12 b § första stycket FuK sändas med posten. En sådan ordning innebär att den misstänkte inte alltid får del av utredningen på det för honom eller henne mest ändamålsenliga sättet. Postgången leder exempelvis till att den misstänkte får informationen först efter någon eller några dagar.

Den misstänkte bör, i den mån det är möjligt för Polismyndigheten, i stället erbjudas möjlighet att få underrättelsen skickad på elektronisk väg. Enligt 4 § första stycket förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott får en slutunderrättelse som inte ska delges skickas på elektronisk väg. Det har emellertid visat sig att Polismyndigheten för närvarande saknar förmåga att använda elektronisk kommunikation.

I 2016 års regleringsbrev fick Polismyndigheten i uppdrag att analysera vilka typer av meddelanden som myndigheten, i syfte att öka servicegraden, kan skicka via tjänsten *Mina meddelanden*. Myndigheten fick också i uppdrag att under 2017 förbereda och om lämpligt genomföra anslutningen till *Mina meddelanden*. Uppdraget redovisades i samband med årsredovisningen för 2017. Myndigheten är numera en ansluten part till systemet men arbete pågår med att utveckla tekniska system som möjliggör utskick via *Mina meddelanden*, vilket beräknas kunna slutföras under början av 2018.

Mina meddelanden är en tjänst där privatpersoner och företag kan ta emot post från myndigheter och kommuner digitalt på ett säkert sätt. Det innebär att myndigheter kan skicka sekretessreglerad information till enskilda på digital väg, vilket inte är möjligt via vanlig e-post. För att kunna ta emot post via *Mina meddelanden* behöver mottagaren ha anslutit sig till tjänsten. Brevlådan öppnas med e-legitimation eller med användarnamn och kod. *Mina meddelanden* kan bara förmedla post från myndigheter som har

anslutit sig till tjänsten. Skatteverket är en av de anslutna myndigheterna.

Om den misstänkte är ansluten till tjänsten *Mina Meddelanden* ska han eller hon i stället för att ta emot en slutunderrättelse per post kunna få den digital på det sättet. Därigenom ökar också förutsättningar för de personer som vill medverka i lagföringsprocessen och får en ökad tillgång till information. Däremot bör det av 12 b § FuK uttryckligen framgå att en slutunderrättelse som inte behöver delges ska kunna sändas till tjänsten *Mina Meddelanden* under förutsättning att den misstänkte är ansluten till tjänsten.

Om den misstänkte har blivit tillfrågad om det i förväg ska slutunderrättelse också kunna ske på elektronisk väg på ett annat sätt än genom tjänsten *Mina Meddelanden*. Det förutsätter emellertid att den misstänkte uttryckligen lämnat uppgifter om det alternativa elektroniska kommunikationssättet. För att slutunderrättelse ska få genomföras t.ex. per e-post eller SMS måste således den misstänkte ha tillfrågats om det i förväg.

7.3 Förhållandet mellan förslagen

I avsnitt 7.1 och 7.2 har föreslagits nya bestämmelser dels om när slutunderrättelse inte behöver ske och dels om när en slutunderrättelse behöver delges om väl en sådan ska genomföras. Dessa förslag går till viss del in i varandra men är konstruerade på olika sätt. Det första förslaget reglerar alltså frågan när en slutunderrättelse överhuvudtaget behöver ske. Det senare förslaget behandlar situationer när slutunderrättelse behöver ske och i vilka fall som delgivning i så fall behöver genomföras.

Tabell 7.4 Översikt om slutunderrättelse

Typfall	Krav på slutunderrättelse	Krav på delgivning av slutunderrättelse
Brott med högst fängelse sex månader i straffskalan		
Polisledd förundersökning		
Den misstänkte har avstått från sin rätt till slutunderrättelse eller avvikit/håller sig undan		
Polisledd förundersökning		
Brott med högst fängelse sex månader i straffskalan	X	
Åklagarledd förundersökning		
Brott med högst fängelse tre år i straffskalan (och högre än fängelse sex månader i straffskalan)	X	
Polisledd förundersökning		
Brott med högst fängelse tre år i straffskalan	X	
Åklagarledd förundersökning		
Den misstänkte har avstått från sin rätt till slutunderrättelse eller avvikit/håller sig undan	X	
Brott med högst fängelse tre år i straffskalan		
Åklagarledd förundersökning		
Brott med över fängelse tre år i straffskalan	X	X
Polisledd förundersökning		
Brott med över fängelse tre år i straffskalan	X	X
Åklagarledd förundersökning		

Av tabellen ovan framgår hur olika typfall ska behandlas när det gäller krav på slutunderrättelse och delgivning av slutunderrättelse. I de fall där det inte finns något krav på slutunderrättelse finns det givetvis inte heller något krav på delgivning eftersom någon slutunderrättelse inte behöver ske överhuvudtaget.

8 Reformbehov

8.1 Inledning

Under arbetet med denna promemoria och frågeställningen kring hur man ska få till stånd en snabbare lagföring, har ett antal reformområden av mer övergripande natur utkristalliserat sig. Reformerna av detta slag har inte varit möjliga att utreda och lämna konkreta förslag kring inom ramen för detta projekt eftersom de till sin natur kräver mer genomgripande analys och förändringar av gällande lagstiftning.

I kommande avsnitt behandlas ett antal frågor inom brottmålsprocessen som enligt min bedömning behöver ses över och utvecklas för att en ännu snabbare lagföring ska åstadkommas på sikt. Det handlar alltså mer om tankar och förslag till vilka frågor som behöver ses över på kort och medellång sikt. Under avsnittet kring ett snabbförfarande för unga lagöverträdare (avsnitt 5) har även behovet av att se över den grundläggande roll- och uppgiftsfördelningen och ansvaret för utredningen om den unges personliga förhållanden inför påföljdsbestämningen adresserats.

Under genomförandet av försöksverksamheten med ett snabbförfarande för unga och vuxna lagöverträdare i brottmål kan ett antal ytterligare frågor än de som redogörs för här aktualiseras. Syftet med snabbförfarandet är att lagföring ska kunna komma till stånd väsentligt snabbare än vad som sker i dag. Det är därför naturligt att också nya utmaningar uppstår och visar sig först under det praktiska arbetet i försöksprojektet. Det är således av vikt att också de kommande frågorna som uppkommer under försöksprojektet uppmärksammas, utreds och åtgärdas.

8.2 Delgivning

Bedömning: Det finns ett behov av att ta ett större grepp om delgivningsfrågorna inom brottmålsprocessen. Svårigheter att delge misstänkta, tilltalade och andra aktörer utgör alltså en resursdrivande och tidsfördröjande faktor i lagföringen. I vissa fall kan en lagföring helt utebli eller i varje fall försenas betydligt på grund av svårigheter med delgivning.

Det bör övervägas om försökslagstiftningen med tillgänglighetsdelgivning också kan användas inom andra områden, t.ex. i samband med undanröjande av påföljd. På sikt finns det också behov av att utveckla mer moderna sätt att delge personer på, t.ex. på elektronisk väg.

För att kunna åstadkomma en snabb och effektiv brottmålsprocess krävs ändamålsenliga delgivningsregler. Reglerna om delgivning i brottmål bör vara utformade så att det finns rimliga garantier för att den tilltalade har fått del av innehållet i de handlingar som ligger till grund för domstolens avgörande. Samtidigt som delgivningsreglerna utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti får de inte vara utformade på ett sätt som gör att de hindrar eller försenar brottmålsprocessen. Att bestämmelserna om delgivning är utformade på ett ändamålsenligt sätt är viktigt ur såväl rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt.

8.2.1 Utveckling av förenklad delgivning

I brottmålsprocessen används de delgivningssätt som följer av delgivningslagen och den särskilda bestämmelsen om förenklad delgivning i 33 kap. 6 § RB. Vanligt förekommande är t.ex. vanlig delgivning, stämningsmannadelgivning och förenklad delgivning. Förenklad delgivning har blivit allt vanligare förekommande och har den styrkan att den inte kräver någon aktiv åtgärd från delgivningsmottagaren för att denne ska bli delgiven. En negativ aspekt är att förenklad delgivning i regel tar två veckor i anspråk vid varje delgivningstillfälle. I delbetänkandet *En snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36) uppmärksammades detta problem (se närmare avsnitt 6). I promemorian konstateras att tidsåtgången för förenklad delgivning

kan uppgå till hela fyra veckor om den misstänkte ska delges förundersökningen och sedan delges stämning och kallelse till huvudförhandling i tingsrätt. Därutöver tillkommer tid för skäligt rådrum. En så lång tidsutdräkt är inte rimlig i den typ av enkla brottmål där utredningen och lagföringen i sig skulle kunna ske mycket snabbt.

En fråga är om förenklad delgivning kan reformeras. Förenklad delgivning infördes första gången 1991 och har därefter utvecklas i flera olika sammanhang. Inledningsvis användes delgivningssättet endast för brott som kunde föranleda föreläggande om ordningsbot, dvs. brott på penningbotsnivå. I dag gäller dock ingen sådan begränsning.

Genom bestämmelsen i 33 kap. 6 § RB finns numera möjlighet att delge den tilltalade stämning och andra handlingar i brottmål genom förenklad delgivning efter att vid ett personligt sammanträffande ha blivit delgiven information av exempelvis en polisman om att tingsrätten kan komma att använda delgivningssättet. Huvudregeln enligt 24 § delgivningslagen är annars att förenklad delgivning endast får användas om delgivningsmottagaren fått information om förenklad delgivning av den aktuella myndigheten ifråga om att delgivningssättet kan komma att användas i målet eller ärendet. Inte heller får förenklad delgivning i andra fall användas vid delgivning av en handling som inleder ett förfarande. Bestämmelsen i 33 kap. 6 § RB är därmed ett avsteg från huvudregeln i delgivningslagen som skapar möjligheter till en effektivare delgivning. En förutsättning för att delgivning ska ha ansetts ske är dock att inte längre tid än tio veckor förflutit mellan information om delgivningssättet och den tidpunkt då handlingarna som ska delges skickas till den tilltalade.

En annan aspekt på förenklad delgivning är att detta delgivningssätt brukar fungera i fall där den tilltalade har känd hemvist och en fast adress. Om så inte är fallet begränsas möjligheterna att använda förenklad delgivning. Av 26 § delgivningslagen framgår att delgivning har skett om kontrollmeddelandet har skickats på föreskrivet sätt och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen kommit fram inom denna tid. Har den tilltalade ingen adress eller om meddelandet kommer i retur faller möjligheten att använda förenklad delgivning.

Möjligheten att använda förenklad delgivning är teknikneutral (prop. 2009/10:237 s. 137). Trots detta används i stort sett alltid vanlig postgång för förenklad delgivning. Delgivningssättet är inte heller utformat för att kunna användas genom exempelvis e-post. Det finns sällan anledning att skicka två e-postmeddelanden till samma e-postadress för att säkra att meddelandena kommer fram, vilket ju har ett praktiskt syfte med postförsändelser. Inte heller framstår det som nödvändigt att en e-postmottagare ges hela två veckor för att ta del av en med e-post utsänd handling. Det kan därför finnas anledning att göra en anpassning av delgivningssättet för att bättre passa moderna kommunikationssätt.

I sitt remissvar till departementspromemorian Ds 2017:36 föreslog JO att delgivningsfristen för förenklad delgivning skulle kunna förkortas till en vecka och att lagföringsprocessen därmed skulle förkortas (R 92–2017). En sådan åtgärd skulle kunna utgöra ett första steg i en reformeringsprocess men bör i så fall kompletteras med mer lättillgängliga sätt för delgivningsmottagaren att ta emot meddelandet; genom e-post eller meddelanden på en elektronisk portal som Skatteverkets tjänst *Mina meddelanden*. En annan utmaning är att se till att säkra delgivning också till de personer som allmänt sett är svårdelgivna och/eller saknar en fast postadress eller anknytning. Man kan också fråga sig om tidsfristen om tio veckor i 33 kap. 6 § RB är lagom avvägd och om det är nödvändigt att den tilltalade i varje enskilt ärende ska behöva upplysas om att förenklad delgivning kommer att användas.

Frågor som därmed bör övervägas är om tioveckorsfristen ska förlängas för att möjliggöra en utökad förenklad delgivning och om det i varje enskilt fall ska krävas att delgivningsmottagaren underrättas i förväg om att delgivningssättet kan komma att användas vid den fortsatta handläggningen. En ytterligare fråga är om förenklad delgivning bättre kan anpassas till den moderna teknikutvecklingen och om det är möjligt att skapa förutsättningar för förenklad delgivning i de fall delgivningsmottagaren saknar känd postadress.

8.2.2 Utveckling av tillgänglighetsdelgivning

Lagen om försök med tillgänglighetsdelgivning i brottmål träder i kraft den 1 maj 2018 (prop. 2017/18:67 och 2017/18:JuU23). Det nya delgivningssättet kommer från denna tidpunkt användas som en del i snabbförfarandet i försöksprojektet.

Tillgänglighetsdelgivning innebär att en polisman, t.ex. på brottsplatsen eller i samband med ett förhör, informerar den misstänkte om att stämningsansökan, kallelse och andra handlingar i brottmålet kommer att finnas tillgängliga hos domstolen från och med en viss bestämd tid och att den misstänkte vid den aktuella tidpunkten kan hämta handlingarna hos domstolen. Den misstänkte anses delgiven vid tillgängliggörandet av handlingarna under förutsättning att han eller hon i förväg fått besked om tidpunkten och platsen för tillgängliggörandet. Den misstänkte ska dock även få handlingarna skickade till sig på det sätt som han eller hon önskar, företrädesvis på elektronisk väg eller med posten.

Delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning löser vissa av de problem som finns med förenklad delgivning. En fördel med det nya delgivningssättet är att i princip alla personer, även de utan fast hemvist eller fast postadress, enkelt och snabbt delges handlingar i domstolen. En annan fördel är att den tilltalade får handlingar skickade till sig på ett sätt som han eller hon själv har begärt, t.ex. e-post. Servicenivån höjs därmed i förhållande till förenklad delgivning vilken i dag i princip alltid sker med vanlig post. Samtidigt kräver tillgänglighetsdelgivning att man redan på förhand kan förutse den kommande delgivningstidpunkten, vilket i vissa fall är en utmaning. Delgivningssättet passar därför i första hand de mål och ärenden där det går att göra en klar och tydlig prognos om den fortsatta handläggningen, t.ex. vid en enkel och okomplicerad brottsutredning.

Tillgänglighetsdelgivning kan alltså inte användas i alla situationer i brottmålsprocessen. Det finns dock ett antal situationer där det möjligen skulle kunna användas utanför den vanliga brottmålsprocessen. Ett sådant exempel är undanröjande av tidigare påföljd. Om en tilltalad döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn har han eller hon i vissa fall en skyldighet att fullfölja en föreskrift om t.ex. samhällstjänst eller behandling. Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne, t.ex. vid misskötsamhet, ska

påföljden undanröjas och ny påföljd bestämmas. Åklagare för en sådan talan i domstol efter anmälan från Kriminalvården respektive begäran från övervakningsnämnden. Ofta håller övervakningsnämnden ett sammanträde med den dömde i frågan. Inte sällan uppstår det därefter, när frågan nått domstolen, problem med att delge den dömde åklagarens talan om undanröjande med onödiga förseningar som följd. Utredningen om vissa straffprocessuella frågor (SOU 2017:68) har föreslagit en möjlighet för övervakningsnämnden att lämna information om förenklad delgivning till den dömde.

Det är angeläget att samhällsreaktionen kommer snabbt när den dömde missköter en dom på skyddstillsyn. Inte sällan finns det också en överhängande risk för fortsatt brottslighet. Det finns också ett visst skyndsamhetskrav vid exempelvis undanröjande av skyddstillsyn (prop. 1986/87:106 s. 52). Tillgänglighetsdelgivning skulle i ett sådant förfarande kunna användas för att undvika delgivningsproblem i tingsrätten. Om övervakningsnämnden ges möjlighet att delge den dömde information om att tillgänglighetsdelgivning kan används i tingsrätten förbättras rättsväsendets möjligheter att få den dömde delgiven åklagarens talan om undanröjande. Övervakningsnämnden skulle också, likt den metod som används i försöksverksamheten, i vissa fall kunna ha kontakt med tingsrätten för att boka in ett preliminärt sammanträde där frågan om undanröjande av påföljden ska prövas. Den dömde får på det sättet så tidigt som möjligt information om vad som förväntas av honom eller henne och undanröjandefrågan kan prövas snabbt.

Ett annat exempel då tillgänglighetsdelgivning skulle kunna användas är för personer som riskerar att frihetsberövas för mindre allvarlig brottslighet på grund av kvalificerad flyktfara. En utländsk misstänkt som endast vistas tillfälligt i Sverige kan frihetsberövas med stöd av 24 kap. 2 § andra punkten RB i syfte att säkra möjligheten till lagföring eller straff. Eftersom de som frihetsberövas med stöd av den nämnda bestämmelsen i regel får bötespåföljder är det huvudsakliga intresset av frihetsberövandet att säkerställa att lagföringen i sig sker snarare än fullgörandet av straffet. Om den misstänkte släpps i avvaktan på lagföring kan tillgänglighetsdelgivning användas för att se till att han eller hon delges stämning och kallelse till huvudförhandling (jfr beskrivningen av det norska snabbspåret i avsnitt 3.3.2).

Tillgänglighetsdelgivning kan med fördel användas för misstänkta utan fast hemvist eftersom delgivningen inte bygger på att den misstänkte ska ta emot någon post utan på att delgivningshandlingarna finns tillgängliga vid domstolen. En sådan ordning minskar behovet av häktning av personer som är misstänkta för mindre allvarlig brottslighet utan att göra avkall på en snabb lagföring.

Det kan därutöver finnas andra rättsområden där tillgänglighetsdelgivning kan komma till användning, framförallt i sådana fall där man i ett tidigt skede har kontakt med den enskilde parten och på förhand kan förutse ett kommande behov av att delge en person handlingar och där en företrädare för en myndighet har kontakt med den misstänkte genom ett personligt möte.

8.2.3 Nya digitala delgivningssätt

Det är angeläget att nya delgivningssätt som är anpassade till dagens moderna och tekniska samhälle utvecklas och tas fram. Det finns i delgivningslagen i många fall förutsättningar att använda elektronisk delgivning, t.ex. när det gäller förenklad delgivning, men detta sker sällan i praktiken. Andra gånger är delgivningssätten inte anpassade för en elektronisk delgivningshantering. Ett exempel är att många myndigheter och domstolar som huvudregel alltid skickar pappershandlingar per post eftersom det är ett sedan länge inarbetat utgångsläge. Många myndigheter och domstolar har kommit långt i ett arbete att kommunicera med e-post med andra myndigheter och professionella aktörer. Däremot sker majoriteten av hanteringen och kommunikeringen av handlingar med enskilda per post. Det gäller inte minst domstolar som expedierar domar eller beslut till enskilda per post. Det finns ett behov av att inleda ett arbete med att minska pappershantering och expediering per post. Det skulle spara resurser för samhället samtidigt som den enskilde kan erbjudas en högre servicegrad.

Ett exempel på en modernare hantering av delgivning och handlingar finns i Danmark. Enligt Loven om Offentlig Digital Post ska alla danska medborgare med hemvist i Danmark och som har ett danskt personnummer (CPR-nummer) och är över 15 år ta emot handlingar från offentliga myndigheter på ett digitalt och

elektroniskt sätt. Det finns vissa undantag från denna skyldighet, t.ex. om den enskilde har funktionshinder, är hemlös eller saknar praktiska möjligheter att ta emot digital post. En sådan process hanteras efter en särskild ansökan. För att ta emot handlingar används tjänsterna e-boks.dk eller Digital Post (borger.dk). En handling som skickas med det digitala sättet har samma rättsverkan som om handlingen hade skickats per ordinär post. Det innebär inte att den enskilde utan vidare anses delgiven en handling men myndigheterna kan fullgöra sin skyldighet att expediera handlingar på det sättet.

Tjänsten påminner om Skatteverkets tjänst *Mina meddelanden* som i viss utsträckning används i Sverige. I Sverige är det däremot helt frivilligt att använda tjänsten, det finns således ingen skyldighet att vara ansluten och hålla sig underrättad. Allt fler myndigheter ansluter sig nu till tjänsten. Inom rättsväsendet används dock inte tjänsten i någon större utsträckning. Polismyndigheten fick emellertid i sitt regleringsbrev 2017 i uppdrag att undersöka möjligheterna att ansluta sig till tjänsten.

Som tidigare beskrivits i avsnitt 3.3.3 om Danmarks rättssystem använder de danska domstolarna en digital meddelandetjänst för att skicka och ta emot handlingar. Till skillnad från den svenska tjänsten har den danska tjänsten en möjlighet till tvåvägskommunikation. I Skatteverkets tjänst *Mina meddelanden* kan den enskilde inte svara till myndigheten eller bekräfta att meddelandet har mottagits. Den svenska tjänsten ersätter därför i realiteten och i dagsläget endast en envägs brevkommunicering.

Det finns ett behov av att fortsätta med utvecklingen av digitala delgivningssätt och andra digitala tjänster i Sverige. Förutom att servicenivån kan höjas för de involverade aktörerna, skulle betydande arbete och resurser kunna sparas och utnyttjas mer effektivt genom en sådan utveckling.

8.3 Strafföreläggande, hanteringen av erkända brott av mindre allvarligt slag och bötespåföljder

Bedömning: Det nuvarande systemet med strafföreläggande bör, i syfte att uppnå ett mer effektivt och ändamålsenligt system, ses över. I ett sådant arbete behöver frågor om hur erkända brott ska handläggas i domstol hanteras. Sättet att hantera erkända brott påverkar förutsättningarna för en snabbare lagföring.

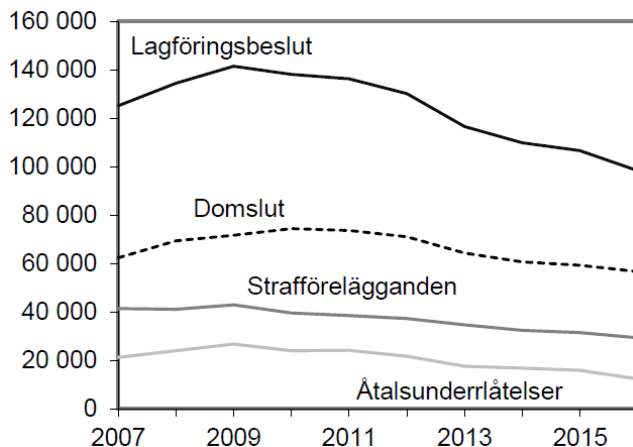
Utformningen av det nuvarande påföljdssystemet med dagsböter och penningböter behöver också bli föremål för en översyn; detta för att skapa ett rättvisare och mer lätthanterligt system.

Syftet med ordningen med strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot är att genom ett förenklat förfarande lagföra misstänkta som erkänner gärningen och som inte vill ha en domstolsprövning. Ordningen tillämpas när det gäller lindriga brott.

Ordningsbot kan användas för lagföring av penningsbotsbrott, vilka i huvudsak består av trafikbrott. År 2016 godkändes totalt 209 684 ordningsbotsförelägganden.

Bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Under vissa förutsättningar får strafföreläggande avse en villkorlig dom med böter. Strafföreläggande kan också avse särskild rättsverkan av brott, t.ex. avgift till brottsofferfonden och förverkande. Detsamma gäller kostnader för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning. Ett strafföreläggande får också omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet.

Figur 8.1 Lagföringsbeslut



Källa: Brottsförebyggande rådet (Kriminalstatistik, 2016, Personer lagförda för brott, Slutlig statistik, s. 13)

År 2016 uppgick antalet strafförelägganden till 29 300 stycken, vilket utgör en ansevärd del av den totala andelen av lagföringsbeslut (98 400 stycken). Totalt resulterar 61 046 lagföringsbeslut i ett bötesstraff. Strafföreläggande motsvarar alltså cirka hälften av det totala antalet. Strafförelägganden utgör en central del i lagföringsprocessen för mindre allvarlig brottslighet.

Utformningen av strafföreläggandeinstitutet har dock vissa inbyggda svagheter som gör att det inte är så effektivt som det har förutsättningar att vara.

En svaghet med förfarandet är att det är relativt långsamt. Frågan om strafföreläggande uppkommer normalt först när polisen har redovisat ärendet till åklagare. Förundersökningen har således bedrivits på ett och samma sätt oavsett vad utgången till slut blir. Polisen är den aktör som samlar in uppgifter om inkomstförhållanden och den misstänktes inställning till strafföreläggande. Däremot deltar inte polisen i förfarandet med utfärdande av strafföreläggande utan det ankommer på åklagaren att, när förundersökning är avslutad, ta ställning till och utfärda strafföreläggande. För att skapa ett effektivare system bör det enligt min mening införas en möjlighet att ta upp och utfärda strafföreläggande i ett tidigare skede av utredningen.

I dag finns det möjlighet för domstolen att avgöra ett brottmål som rör ett bötesbrott på handlingarna utan huvudförhandling.

Detta kan ofta ske när den tilltalade erkänner gärningen. Snabbheten i det förenklade förfarandet i domstol och åklagarens handläggning av strafföreläggande är relativt lika. Ordningen bör rimligtvis vara att ett förfarande utanför domstol ska gå fortare än en domstolsprövning.

En annan nackdel med det nuvarande strafföreläggandeinstitutet är som angetts att frågan om strafföreläggande uppkommer sent i processen, ofta när intresset från den misstänkte att medverka har avtagit. Åklagaren utfärdar ett strafföreläggande som den misstänkte sedan ska svara på. Den misstänkte har därefter normalt en månad på sig att svara. Om den misstänkte inte svarar på föreläggandet skickas en påminnelse ut. Om den misstänkte inte hörs av förflyter normalt två till tre månader utan att något sker i lagföringsprocessen. Detta är enligt min mening en allt för lång tid för en ordning som ska vara enkel och resurssparande.

Om strafföreläggandet inte godkänns väcks i stället åtal vid tingsrätten. I många fall används förenklad delgivning enligt 33 kap. 6 § RB i tingsrätten. Om åklagaren har utfärdat ett strafföreläggande som den misstänkte sedan inte godkänner, kan möjligheten till delgivning genom förenklad delgivning i många fall ha gått förlorad; detta eftersom en sådan måste komma till stånd inom tio veckor från det personliga sammanträffandet med polisen. Det innebär att en lagföring i domstol drar ut på tiden om den misstänkte sedan tidigare blivit erbjuden att godta ett strafföreläggande. Om den misstänkte inte godtar ett strafföreläggande eller inte längre vill medverka i processen kan lagföringen fördröjas trots att han eller hon erkänner gärningen.

Den nuvarande konstruktionen med godkännande medför att åklagare i viss utsträckning inte använder strafföreläggandeinstitutet när det är möjligt eftersom det för närvarande tar relativt mycket tid och resurser i anspråk. Strafföreläggande skulle sannolikt kunna användas i högre utsträckning än i dag om förfarandet var enklare och mer direkt. Användandet av strafföreläggande påverkar således vilka brottmål som kan behöva prövas i domstol. En ordning som innebär att erkända brottmål inte hanteras på ett ändamålsenligt sätt genom strafföreläggande främjar inte heller en snabb lagföring eftersom domstolarna i högre utsträckning behöver använda sina resurser för erkända mål.

I dag används fullmakt för strafföreläggande för utländska lagöverträdare som annars riskerar att frihetsberövas på grund av flyktrisk. I den pågående försöksverksamheten används förfarandet för att effektivisera lagföringen av erkända brott. En misstänkt som erkänner ett mindre allvarligt brott direkt på brottsplatsen kan underteckna en fullmakt i anslutning till ingripandet. Fördelen med en fullmakt är att den misstänkte redan i ett tidigt skede kan erkänna och godta lagföring genom ett strafföreläggande och att han eller hon därefter inte behöver involveras i handläggningen inför lagföringsbeslutet. Det gör att resurser kan sparas och att lagföringen kan ske snabbare. En annan fördel som formkravet för strafföreläggandefullmakten medför är att den kommande påföljden blir förutsebar och tydlig för den misstänkte eftersom den högsta påföljden som godtas ska framgå av fullmakten.

Bakgrunden till den nu valda konstruktionen med fullmakter är historisk. Institutet strafföreläggande infördes genom rättegångsbalkens ikraftträdande. Processlagsberedningen uttalade följande (SOU 1938:44 s. 497).

Enligt beredningens mening kunna starka skäl anföras för förslaget att i viss omfattning införa institutet strafföreläggande. Såsom processkommissionen framhållit bör en enkel form skapas för behandling av mål rörande obetydliga, erkända förseelser. Att i dessa mål tillämpa det ordinära förfarandet, som är anpassat för betydelsefulla och invecklade mål, skulle vara alltför betungande för den misstänkte och medföra onödiga kostnader för det allmänna. Särskilt är det av vikt, att den misstänkte besparas besvär och kostnader för inställelse, som i dessa mål ofta saknar betydelse. Lättnad härutinnan har man visserligen sökt vinna därigenom, att mål om lindrigare brott i vissa fall kunna avgöras utan hinder av den tilltalades utevaro. Denna ordning kan dock icke helt tillgodose vad nian velat ernå genom strafföreläggande. Sådant föreläggande medför ej blott, att den misstänkte fritages från skyldighet att inställa sig vid rätten, utan även, att han samtidigt vinner trygghet, då han vet, vilket straff han underkastar sig. Strafföreläggande möjliggör även ett snabbare avgörande, vilket stundom kan vara av betydelse för den misstänkte. Förfarandet medför tillika lättnad i arbetet för rätten och för åklagaren, vilken befrias från förpliktelsen att komma tillstådes vid rätten.

Skälet till att fullmaktsmöjligheten infördes var bl.a. att bestämmelserna redan tillät den misstänkte att utfärda en rättegångsfullmakt för att bli lagförd utan att det krävdes personlig medverkan i domstol (se prop. 1968:82 s. 62 ff., jfr också avsnitt 5.3 i Ds 2017:36).

Det finns dock troligen effektivare sätt att utforma ett förhandsgodkännande från den misstänkte än att använda sig av en konstruktion med fullmaktsförfarande. I stället bör kanske en konstruktion med exempelvis förhandsgodkännande av strafföreläggande övervägas. Med en sådan lösning skulle man exempelvis kunna undvika konstruktionen att behöva anlita ett ombud vars enda uppgift är att godkänna föreläggandet. Det finns därför anledning att se över frågan utifrån ett mer övergripande perspektiv.

En annan fråga där det finns behov av en översyn rör förhållandet att ordningen med strafförelägganden bör kunna användas även i de fall då frågan uppkommer vid en sen tidpunkt i processen. Den misstänkte har i dag när åtal väl har väckts ingen möjlighet att godta ett strafföreläggande. Detta problem uppmärksammades bl.a. av Straffprocessutredningen (SOU 2013:17, avsnitt 10). Tingsrätten kan visserligen ofta avgöra målet utan huvudförhandling men måste ändå göra en fullständig sakprövning. Det är inte ett ändamålsenligt system.

En annan svaghet med strafföreläggandeinstitutet är att ett sådant inte kan utfärdas om inte alla brott tas upp i föreläggandet samtidigt (jfr 48 kap. 5 § RB). Det innebär att strafföreläggande inte kan användas när det pågår flera andra förundersökningar eller rättegångar mot den misstänkte, eftersom utgångspunkten är att den misstänkte ska få en gemensam påföljd för den sammanlagda brottsligheten. Eftersom det är svårt att använda strafföreläggande för brottsaktiva personer bidrar den nuvarande ordningen till att lagföringen för denna grupp kan fördröjas. Frågan är dock om det inte bör bli möjligt att avgöra en fråga på ett förenklat sätt vid samtidig brottslighet. Det nuvarande systemet innebär att tingsrättsprocessen i dag tyngs av mål där gärningarna är erkända och inte skulle behöva prövas i sak. De belastar därmed domstolarna och brottmålsprocessen i onödan.

Ytterligare en omständighet, som snarare har att göra med hur de straffrättsliga bestämmelserna är utformade men som i sig försvårar möjligheten till strafföreläggande, är hur påföljden bestäms och beräknas. Dagsböter baserar sig på brottsligheten som sådan men också på den misstänktes ekonomiska förhållanden. Den ger i och för sig vissa fördelar på så sätt att den misstänkte får ett, utifrån den enskildes ekonomi, anpassat ekonomiskt straff. Nackdelen är att

påföljdsbestämningen i grunden är opraktisk. Den misstänkte svarar ofta själv för att lämna underlag kring sin egen påföljd. Polisen har visserligen möjligheten att ta in taxeringsuppgifter. Åklagaren kan också göra en självständig bedömning av den enskildes ekonomiska förhållanden. Det saknas emellertid ofta underlag för det. Det utgör inte sällan en frustration för polisen att den misstänkte kan vägra eller lämna felaktiga uppgifter och därmed få en felaktig och lindrigare påföljd än som är motiverat. Ansträngningar måste också göras för att försöka få information om den misstänktes verkliga ekonomiska förhållanden. Om den misstänkte inte medverkar till utredningen om sina ekonomiska förhållanden kan lagföringen fördröjas av detta skäl.

Påföljdsutredningen (SOU 2012:34) konstaterade också att dagsböter i förhållande till penningböter kan leda till orimliga tröskeeffekter. Dagsböter anses formellt sett som strängare än penningböter. Trots det kan det faktiska bötesbeloppet vid dagsböter väsentligen understiga en penningbotts-påföljd. Om en misstänkt t.ex. kör för fort kan han dömas till penningböter om högst 4 000 kr. Om den misstänkte kör fort och dessutom kör så vårdslöst att han eller hon utsätter andra för en konkret fara kan påföljden för den begångna vårdslöshet i trafik under vissa förutsättningar bestämmas till dagsböter 30 á 50 kr, vilket motsvarar 1 500 kr. Om den misstänkte begår ett dagsbotsbrott och flera penningbotsbrott får han eller hon ofta bara en påföljd i form av dagsböter. Den misstänkte gynnas därmed av att begå flera brott genom att han eller hon får en lindrigare påföljd. En brottsaktiv person gynnas därför ofta av en långsam lagföring.

I 25 kap. 5 § andra stycket BrB finns en möjlighet att döma till separata bötespåföljder om det finns särskilda skäl. Det råder emellertid osäkerhet om hur denna bestämmelse ska tillämpas i praktiken. Oberoende av hur bestämmelsen tolkas kvarstår dock den grundläggande tröskeeffekten.

Det finns många skäl att se över strafföreläggandesystemet i syfte att åstadkomma en bättre och mer ändamålsenlig hantering. Det bör också närmare övervägas hur erkända och enkla brottmål ska hanteras i tingsrättsprocessen. Dessa områden är nära sammanhängande och bör därför ses över i ett sammanhang. Förutsättningarna för en snabbare lagföring påverkas av hur

strafföreläggandesystemet är utformat, oavsett om lagföringen sker genom strafföreläggande eller inte.

Som redogörs för i nästa avsnitt finns det vissa frågor som har att göra med påföljdsbestämningen, framförallt för mindre allvarliga brott, som också behöver övervägas närmare.

8.4 Snabbare lagföring för brottsaktiva personer

Bedömning: Regleringen av straffmätning vid flerfaldig brottslighet påverkar förutsättningar till en snabbare lagföring för brottsaktiva personer.

Av uppdraget framgår att en grupp för vilken en snabb reaktion kan vara särskilt viktig är personer som återkommande begår nya brott. En snabb lagföring av varje enskilt brott kan innebära att fler brott bedöms som återfall i stället för att prövas gemensamt. Att det är fråga om återfall kan leda till att tidigare villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Återfall kan även ges en försvärande betydelse vid straffmätning och påföljdsval. Att pröva brott gemensamt som flerfaldig brottslighet, i stället för att bedöma dem som återfall, medför inte de konsekvenserna. En snabb lagföring kan alltså ge en mer ingripande reaktion och klargör på ett tydligt sätt samhällets syn på brottsligheten för den enskilde. Det är därför angeläget att en snabbare lagföring även kan ske för personer som återkommande begår nya brott.

Med flerfaldig brottslighet avses att en person döms till ansvar för fler än ett brott. Vid flerfaldig brottslighet ska domstolen enligt 30 kap. 3 § BrB bestämma en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde. Detta bygger på den s.k. asperationsprincipen. Det finns dock vissa begränsade undantag till detta. Denna princip genomsyrar inte bara påföljdssystemet utan också lagföringsprocessen till stor del eftersom frågan får betydelse för hur brottslighet utreds och brottsutredningar samordnas av de brottsutredande myndigheterna.

Idén bakom asperationsprincipen är i grunden god eftersom den innebär att påföljden bestäms utifrån en helhetsbedömning av den brottslighet som den tilltalade döms för. Det är viktigt att straffet står i proportion till brottets eller brottens allvar, att lika svåra brott

ska ge lika svåra straff och att svårare brott ska straffas strängare än lindriga brott. Påföljdsbestämningen utgår ifrån det allvarligaste brottet. Som exempel brukar ofta nämnas att det vore orimligt om en inbrottstjuv skulle dömas till 25 års fängelse för 50 inbrottsstölden när en person som döms för mord får ett kortare straff än fängelse 25 år.

Samordning av brott är ur ett effektivt- och kostnadsperspektiv en fördel eftersom en misstänkts brottslighet samlas och behandlas i ett sammanhang. I stället för flera parallella utredningar och rättegångar kan allt ske i ett sammanhang. Frågan är dock hur gränsen ska dras och hur systemet bör vara utformat. Till viss del är frågan om asperationsprincipen en kriminalpolitisk fråga. Det är dock av vikt att undersöka vilka effekter principen får för lagföringsprocessen. När det gäller mindre allvarliga brott kan det finnas anledning att se närmare på frågan.

Enligt de relativt nya bestämmelserna i 34 kap. BrB har det tydliggjorts hur återfall ska betraktas efter en tidigare dom (prop. 2015/16:151). Den nya lagstiftningen innebär bl.a. att den dömd i princip alltid ska få en ny påföljd vid återfall i brottslighet. I övrigt har dock varken straffprocessen eller påföljdssystemet reformerats.

En följd av asperationsprincipen är att seriebrottslighet som inte utgör återfall enligt 34 kap. BrB behandlas på ett sätt som i vissa fall får oönskade effekter. En person som begår ett grovt brott, t.ex. rån, kan utan risk för en strängare påföljd begå ett stort antal lindriga brott, exempelvis trafikbrott och enklare tillgreppsbrott. Följden kan ibland bli att den misstänkte i det närmaste får ett fritt spelrum under tiden fram till en dom meddelas att begå nya lindriga brott utan att det leder till någon ytterligare straffrättslig reaktion. Denna ordning får effekt för de personer som frekvent begår nya brott och där det är som mest angeläget från samhällets sida att förhindra fortsatt brottslighet. Det kan också skapa tvetydiga signaler till den omgivning som de livsstilskriminella verkar i eftersom det skapar en bild av att samhället alltför sällan reagerar.

En person som frekvent begår nya brott behandlas olika beroende på hur lagföringen sker. Det är först om den misstänkte lagförs som det nästkommande brottet betraktas som återfall. En person kan alltså begå ett stort antal brott utan att dessa betraktas som återfall i förhållande till varandra om inte personen har lagförts för det

tidigare brottet när de nya brotten begås. I straffrättslig mening betraktas ett brott inte som ett återfall om inte den misstänkte är lagförd sedan tidigare. Om en person begår ett stort antal brott av likartat slag medför asperationsprincipen med nuvarande tillämpning att lagföringstidpunkten har betydelse för påföljden. En person som begår ett brott, blir föremål för ett polisingripande och delgiven misstanke om brottet kan alltså begå ett nytt brott utan att det betraktas som ett återfall om inte han eller hon har blivit lagförd för det första brottet.

En konsekvens som blir tydlig i relation till brottsutredningen är att när brottsligheten ska bedömas i ett sammanhang så dröjer lagföring för alla brott som den misstänkte är misstänkt för. En person som är misstänkt för ett grovt och komplicerat brott kan därmed begå nya brott under en lång tid eftersom de nya brotten samordnas och handläggs tillsammans med det första brottet. Det är därför i dag svårt att uppnå en snabbare lagföring för personer som frekvent begår nya brott eller återfaller i brott.

Bestämmelserna om samordning genomsyrar hela lagföringsprocessen. Polis och åklagare har bestämmelser som innebär att förundersökningar i regel ska samordnas och handläggas gemensamt. Som exempel kan återigen nämnas att det inte är möjligt att utfärda ett strafföreläggande enligt 48 kap. 5 § RB om den misstänkte inte samtidigt lagförs för samtliga brott.

Bestämmelserna om straffprocessen i domstol är av liknande slag. Av 30 kap. 4 § RB och 45 kap. 3 § RB framgår hur flera åtal ska handläggas mot en tilltalad. Ett särskilt skäl mot att dela upp handläggningen i tingsrätten och endast döma över en del av de brott som den tilltalade är åtalad för är om detta skulle drabba honom eller henne negativt i påföljdshänseende. Eftersom det är gynnsamt för den tilltalade att begå flera brott så kan en uppdelad handläggning drabba den tilltalade negativt. Det avgörande vid bedömningen är den samlade effekten i påföljdshänseende för den tilltalade (prop. 2013/14:170 s. 49). Asperationsprincipen är därför inte endast av ren straffrättslig betydelse utan har också betydelse för hur snabbt och effektivt flerfaldig och återfall av brott kan beivras och lagföras.

En utveckling som skulle innebära att all samordning upphör är inte eftersträvarvärd. Det är emellertid angeläget att finna en balans mellan en kostnadseffektiv lagföringsprocess och en rimlig straff-

rättslig behandling av personer som återkommande begår nya brott. Frågan är komplex och innehåller flera viktiga rättssäkerhetsaspekter men behöver enligt min mening övervägas närmare.

8.5 Polisens möjlighet att genomföra en snabb och effektiv brottsutredning

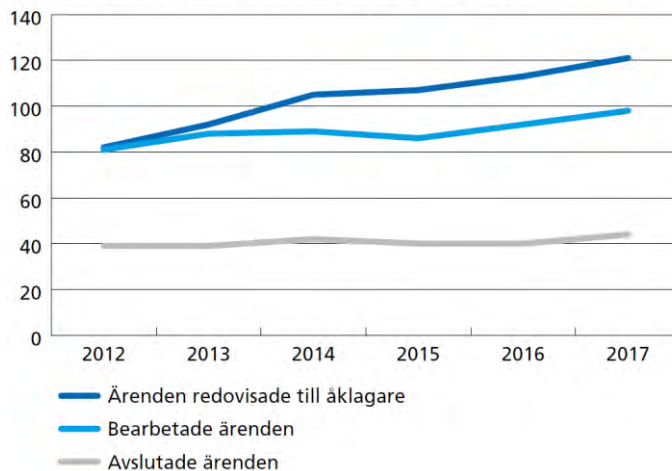
Bedömning: Polismyndighetens förmåga att utreda brott är av central betydelse för en effektiv och snabb lagföring. Det behövs ett fortsatt reformarbete rörande den rättsliga regleringen av förundersökningen och brottsutredande åtgärder.

Polismyndighetens förmåga att framgångsrikt och effektivt utreda brott är av central betydelse för hela lagföringsprocessen. Det behövs såväl stora som små åtgärder för att ytterligare utveckla den brottsutredande verksamheten.

Handläggningstiderna för Polismyndighetens brottsutredningar har succesivt ökat under de senaste åren. Uppgången är särskild hög när det gäller enklare brottslighet.

Figur 8.2 Genomströmningstider hos Polismyndigheten

Medelgenomströmningstider (avslutade och bearbetade ärenden samt ärenden redovisade till åklagare), 2012–2017



Källa: Polismyndighetens årsredovisning 2017 s. 36

Figur 8.3 Genomströmningstider hos Polismyndigheten för olika brottstyper (bearbetade ärenden)

Medelgenomströmningstid för bearbetade ärenden						
Brottskategorier	Dagar			Förändring, antal		Förändring, %
	2015	2016	2017	2016-2017	2016-2017	
Brottsområde 1						
Väldsbrott	91	93	107	14	14,9	
Övriga brott mot person	84	79	84	5	5,7	
Skadegörelsebrott	78	87	96	9	10,1	
Tillgreppsbrott (exkl. i butik)	60	63	67	4	6,8	
Summa Brottsområde 1	77	80	89	8	10,6	
Brottsområde 2						
Narkotikabrott	83	87	92	5	5,5	
Trafikbrott	62	82	90	8	9,7	
Summa Brottsområde 2	71	84	91	7	8,0	
Brottsområde 3						
Tillgrepp i butik	54	59	74	15	26,0	
Bedrägeribrott m.m.	149	150	137	-13	-8,6	
Ekonomiska brott ¹	174	213	127	-86	-40,3	
Övriga BrB-brott	123	122	125	3	2,2	
Övriga SSR-brott	137	133	145	12	8,7	
Summa Brottsområde 3	119	120	122	2	1,7	
Totalt	88	92	98	6	7,0	

Källa: Polismyndighetens årsredovisning 2017 s. 143

En snabbare lagföring kommer inte kunna uppnås så länge brottsutredningarna tar lång tid. Frågan hur Polismyndighetens förmåga att utreda brott ska förbättras är naturligtvis mångbottnad. En del handlar givetvis om att polisen måste ha tillräckliga och väl fördelade resurser. Med detta avses inte enbart att antalet poliser eller utredare behöver ökas.

För det första måste kompetensförsörjningen stärkas. Brottsutredningar ställer allt högre krav på flera olika områden. Polismyndigheten har med ett ökat förundersökningsledarskap tagit över uppgifter som tidigare var förbehållet åklagare. De polisiära förundersökningsledarna ska således, jämfört med tidigare förhållanden, hantera allt mer juridiskt komplicerade frågor. Samtidigt tillhandhålls för närvarande inte utbildning till de som i dag arbetar som förundersökningsledare i tillräcklig utsträckning. Kompetenskraven för polisiär förundersökningsledare är inte heller rättslig reglerad. Det finns ett behov att se över hur denna fråga ska hanteras i framtiden.

Vidare behöver de brottsutredande åtgärderna förbättras och utvecklas. Även denna fråga är till stor del kopplad till resurstilldelningen. I dag är en stor del av de spår som behöver säkras i en brottsutredning digitala. Det är inte ovanligt att det finns behov av

att undersöka datorer och mobiltelefoner. Detta är en typ av analyser som i dag kan fördröja brottsutredningen väsentligt.

En annan fråga rör de kriminaltekniska undersökningar som utförs av bl.a. NFC. NFC har i dag god förmåga att genomföra analyser av rutinartad karaktär, som att analysera mängd och sort av narkotika. Däremot tar mer komplexa undersökningar, som exempelvis spårsäkring på vapen, ofta alltför lång tid i anspråk. De nu angivna undersökningarna tar alltså generellt allt för lång tid i anspråk. Det är inte rimligt att brottsutredningar inte kan avslutas i tid p.g.a. av långa väntetider på undersökningar och analyser. Särskilt allvarligt är det om den misstänkte är frihetsberövad i avvaktan på förundersökningens avslutande.

När det sedan gäller den rättsliga regleringen av förundersökningen finns anledning att ställa sig frågan varför ordningen med dokumentation av fingeravtryck och DNA skiljer sig åt och om inte denna ordning bör ändras. Av 28 kap. 14 § RB framgår att fotografi och fingeravtryck får tas av registerskäl, dvs. inte som en del av själva brottsutredningen, om den misstänkte är anhållen eller häktad. Samtidigt kan en misstänkts DNA registreras för registerändamål enligt 28 kap. 12 a § RB om skälig misstanke föreligger för ett brott på vilket fängelse kan följa (enligt förarbetena ska påföljden emellertid inte antas stanna vid endast böter). Det kan ifrågasättas varför utrymmet att registrera en persons fingeravtryck eller ta den misstänktes fotografi i dag är mer begränsat än vad gäller att ta ett DNA-prov.

Återvändandeutredningen (SOU 2017:93) har föreslagit ändrade bestämmelser för Polismyndigheten att fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck för det fall att utlänningens identitet och rätt att vistas i landet inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll. Det bör vara möjligt för polisen att, inom ramen för en brottsutredning när den misstänkte inte är frihetsberövad, för registerändamål dokumentera och ta den misstänktes fingeravtryck och fotografi. Det finns mot denna bakgrund skäl att se över bestämmelsen i 28 kap. 14 § RB om när en misstänkt persons fotografi och fingeravtryck får tas.

8.6 Den misstänktes rätt till offentlig försvarare och möjlighet att få en rättvis rättegång

Bedömning: Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att en person som misstänks för brott och har rätt till offentlig försvarare snabbt får tillgång till en sådan också under kvällen, nätter och helger. För att mindre allvarlig brottslighet ska kunna utredas snabbt är det särskilt angeläget att frågan om offentlig försvarare inte onödigt försenar brottsutredningen. En hänvisning till en begäran om offentlig försvarare bör exempelvis inte i varje fall kunna användas för att fördröja utredningsåtgärder, såsom förhör med den misstänkte. Det finns ett behov av klargörande i frågan.

Den misstänkte har i dag en stor valfrihet att välja offentlig försvarare. Det bör övervägas om denna valfrihet ska gälla även mindre allvarlig brottslighet eller om den misstänktes önskemål om försvarare i vissa fall ska få kunna stå tillbaka för intresset av ett snabbt avgörande.

8.6.1 Inledning

Av 21 kap. 3 a § andra stycket RB framgår under vilka förutsättningar en offentlig försvarare ska förordnas för den misstänkte. En offentlig försvarare ska förordnas om den misstänkte är i behov av en försvarare med hänsyn till utredningen om brottet, om en försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden. Om den misstänkte är anhållen eller häktad ska en offentlig försvarare förordnas om han eller hon begär det. Den misstänkte har också i de fall han eller hon inte har rätt till en offentlig försvarare möjlighet att anlita biträde av en egen utsedd försvarare (21 kap. 3 § RB).

8.6.2 Prövning av den misstänktes rätt till offentlig försvarare

När någon är misstänkt för ett allvarligt brott eller är frihetsberövad på grund av misstanke om brott råder det sällan någon tvekan om att

den misstänkte ska biträdas av en offentlig försvarare. Detsamma gäller när den misstänkte är underårig.

När en vuxen person är misstänkt för ett mindre allvarligt brott är frågeställningen om offentlig försvarare mer komplex. Om det exempelvis är fråga om en misstanke om ringa stöld, ringa narkotikabrott, olovlig körning eller rattfylleri, har den misstänkte normalt sett inte rätt till en offentlig försvarare. I dessa fall blir påföljden normalt sett endast böter och utredningen av brotten är i regel okomplicerad. Den misstänktes personliga förhållanden kan emellertid i vissa fall motivera att en offentlig försvarare ändå ska förordnas. Oavsett om den misstänkte har rätt att få en offentlig försvarare har han eller hon även i dessa fall alltid rätt att anlita en privat försvarare, även om det är relativt ovanligt.

Offentlig försvarare förordnas av rätten (21 kap. 4 § RB). Tingsrätterna är tillgängliga under ordinarie arbetstid. Därutöver har tingsrätterna under helger beredskap för prövning av bl.a. frågor om häktning och förordnande av offentlig försvarare. Under helgberedskapen är de tingsrätter som fungerar som beredskapsdomstol tillgängliga under ett antal timmar på dagtid varje beredskapsdag. Någon beredskap under övrig tid, dvs. huvudsakligen kvällar och nätter, finns alltså inte.

Det kan dock under kvälls- eller nattetid uppkomma ett brådskande behov av en offentlig försvarare, framför allt med anledning av genomförandet av förhör med misstänkta. Detta gäller särskilt för misstänkta under 18 år. Som beskrivits i tidigare avsnitt är det problematiskt att förordnandefrågan kan fördröja brottsutredningen och medföra att misstänkta, inte minst unga, är frihetsberövade i avvaktan på ett förhör.

Rättshjälpdirektivet (2016/1919/EU) ska vara genomfört senast den 5 maj 2019. I departementspromemorian *Rätten till offentlig försvarare – Genomförande av EU:s rättshjälpdirektiv* (Ds 2017:53) har det lämnats förslag kring hur Sverige ska uppfylla direktivet. Förslaget har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet.

Förslaget innebär bl.a. att rättens prövning av en fråga om förordnande av en offentlig försvarare ska ske utan onödigt dröjsmål. Om en framställning görs inför förhör med den misstänkte, ska frågan om förordnande av en offentlig försvarare prövas innan förhöret hålls. Det föreslås också att åklagaren ska få

rätt att, under vissa förutsättningar, interimistiskt förordna en offentlig försvarare för en gripen eller anhållen misstänkt. Åklagarens beslut ska sedan snarast överlämnas till rätten för sedvanlig prövning av försvararfrågan. För personer som inte är gripna eller anhållna föreslås ingen motsvarande ordning för snabbare prövningar av förordnarfrågan under kvällar, nätter och helger.

Utöver detta har det sedan tidigare skett vissa anpassningar av de svenska bestämmelserna om offentlig försvarare i 21 kap. 9 §, 23 kap. 10 § och 24 kap. 21 a § RB vid genomförandet av EU:s försvarardirektiv (prop. 2015/16:187). Dessa två direktiv hör ihop och reglerar olika delar av den misstänktes rätt till försvarare.

Mitt uppdrag består i att föreslå åtgärder för att med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet åstadkomma en snabbare lagföring för enklare brott. I detta arbete har frågan om rätten till försvarare återkommit som en möjlig försenande faktor i lagföringsprocessen. Den misstänktes intresse av att biträdas av en offentlig försvarare kan ibland motverka en snabb lagföring.

En inte ovanlig situation är att en misstänkt som inte har rätt att få en offentlig försvarare ändå begär att en sådan ska förordnas. Den misstänkte har i det sammanhanget rätt att få saken prövad. I promemorian *Rätten till offentlig försvarare – Genomförande av EU:s rättshjälpsdirektiv* (Ds 2017:53) föreslås en ändring av bestämmelsen i 21 kap. 5 § RB som innebär att om den misstänkte begär att få en offentlig försvarare, ska undersökningsledaren utan onödigt dröjsmål och innan förhör hålls med den misstänkte göra en anmälan om det hos rätten. Förslaget innebär att förhör inte kan hållas före rättens prövning av försvararfrågan oavsett undersökningsledarens egna bedömning av försvararbehovet.

En följd av förslaget skulle därmed kunna bli att misstänkta, i fall där det är uppenbart att det inte föreligger rätt till en offentlig försvarare, kan fördröja handläggningen och lagföringen genom att begära att en offentlig försvarare förordnas. I sådana fall skulle inte förhör kunna hållas omedelbart på brottsplatsen och brottsutredningen slutföras omedelbart, utan ett beslut i försvararfrågan skulle behöva avvaktas. Eftersom rätten skulle behöva fatta beslutet skulle frågan kunna komma att dröja. Det behöver knappast sägas att en sådan ordning skulle kunna vara förödande inom ramen för ett snabbförfarande.

Det kan noteras att varken försvarardirektivet (artikel 2.4 i 2013/48/EU) eller rättshjälpsdirektivet (artikel 2.4 i 2016/1919/EU) är tillämpliga utanför själva brottmålsrättegången när det för brottet inte är föreskrivet fängelse och rätten till en rättvis rättegång inte åsidosätts. Rättshjälpsdirektivet (artikel 2.1 i 2016/1919/EU) är vidare endast tillämpligt när den misstänkte enligt unionsrätten eller nationell rätt ska bistås av en försvarare. Det är givetvis angeläget att även de som är misstänkta för lindriga brott ska ha möjlighet till ett gott försvar och en rättvis rättegång men det kan ifrågasättas om bestämmelserna behöver eller bör utformas på det sätt som föreslagits.

I de fall där det finns behov av en prövning av försvararfrågan, oavsett om den misstänkte har rätt till en försvarare eller inte, finns det inte någon möjlighet att få denna fråga prövat snabbt utanför domstolarnas ordinarie öppettider. Domstolsverket bedriver projektet *Effektiv och enhetlig helgberedskap* i syfte att skapa förutsättningar för en enhetlig, rättssäker och effektiv helgberedskap över hela landet för tingsrätternas prövning av häktningsfrågor m.m. Det finns ett behov av att lösa möjligheten att få en begäran om offentlig försvarare prövad skyndsamt även för de mindre allvarliga brotten och när den misstänkte inte är frihetsberövad. En konsekvens kan annars bli att det en snabbare lagföring inte kan uppnås. Det gäller särskilt för de personer som återfaller i brott eller sätter i system att fördröja handläggningen. Det är beträffande den målgruppen särskilt angeläget med en snabb lagföring.

8.6.3 Val av försvarare

Av 21 kap. 5 § första stycket RB framgår bl.a. att till offentlig försvarare ska förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Har den misstänkte till offentlig försvarare föreslagit någon som är behörig för uppdraget, ska enligt paragrafens andra stycke denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl mot det. Om den misstänkte i stället på egen hand anlitar en privat försvarare enligt 21 kap. 3 § RB har han eller hon i princip fullständig kontroll över försvararvalet med vissa begränsningar.

Den misstänkte har alltså stort inflytande när det gäller val av offentlig försvarare. En föreslagen försvarare ska förordnas om det inte finns särskilda skäl emot det, såsom att den föreslagna försvararen med hänsyn till sitt förhållande till saken eller annan part inte bör förordnas. Det fria valet av offentlig försvarare kan ibland leda till målet försenas, bl.a. av det skälet att det kan vara svårt för en advokat att inställa sig med kort varsel.

Tidigare fanns en möjlighet att begränsa det fria försvararvalet på grund av kostnadsskäl. En föreslagen försvarare skulle då inte förordnas om det medförde avsevärt ökade kostnader. Efter det att kommissionen väckt ett överträdelseärende mot Sverige, togs denna del av bestämmelsen bort för det inte skulle föreligga hinder för den fria rörligheten inom EU (prop. 2008/09:232). De merkostnader som uppstår på grund av försvaravalet, t.ex. att försvararen har lång resväg, får dock ersättas av den misstänkte.

Den misstänkte har alltså i grunden en stor frihet att välja offentlig försvarare. Valet är emellertid inte helt fritt. Enligt 21 kap. 5 § andra stycket RB ska en föreslagen försvarare inte utses om det finns särskilda skäl. Av förarbetena framgår att det är av vikt att den misstänkte till försvarare erhåller någon, för vilken han eller hon hyser förtroende (NJA II 1943 s. 285). Har den misstänkte till försvarare föreslagit någon, som är behörig att motta uppdraget, bör därför avvikelse från förslaget inte ske om inte särskilda omständigheter föranleder det. En sådan omständighet kan vara att den föreslagna är olämplig i sitt förhållande till saken.

Högsta domstolen har i frågan uttalat att stor vikt måste fästas vid att den tilltalade får den försvarare han eller hon önskar men att hänsynen till den tilltalades önskemål inte få drivas så långt att konsekvenserna blir orimliga. Hänsyn måste även tas till andra berättigade intressen, särskilt det allmänna intresset av att straffrättskipningen försiggår på ett tillfredsställande sätt, bl.a. så att brottmål, i synnerhet där någon är häktad, blir skyndsamt handlagda (NJA 1995 s. 75).

Om den misstänkte inte är häktad anses det i dag normalt sett inte finnas tillräckligt starka skäl att gå emot ett försvararval endast av det skälet att handläggningen annars fördröjs. JO har uttalat att det inte är lämpligt att frångå den misstänktes försvararval av det skälet att valet skulle innebära att en utsatt huvudförhandling måste skjutas upp (JO 1963 s. 76).

Det fria biträdesvalet är grundläggande i det svenska och europeiska rättssystemet. Det kan dock enligt min mening finnas anledning att närmare överväga om denna princip bör vara lika stark i alla lägen och oavsett karaktären på brottslighet. Frågan är om intresset av en snabb och effektiv handläggning alltid ska stå tillbaka till förmån för den misstänktes rätt till ett fritt val av offentlig försvarare. En misstänkt har i dag samma fria försvararval oavsett brottslighetens och utredningens karaktär. Ibland kan det trots att brottsligheten är mindre allvarlig, som vid sexuellt ofredande, ändå vara särskilt viktigt med ett förtroende och en viss relation mellan klient och försvarare. I många fall kan dock den misstänkte vara tillräckligt tillgodosedd genom att en tillgänglig och i sig lämplig advokat förordnas som offentlig försvarare.

Det är i dag möjligt för en misstänkt, även vid ett lindrigt brott, att fördröja handläggningen genom att begära en offentlig försvarare som inte är tillgänglig att anlitas i närtid. Den misstänkte kan på det sättet inte bara fördröja själva rättegången utan också de inledande förhören under en förundersökning. Med ett system där lagföringen av enklare brott regelmässigt ska gå snabbare finns ett behov av en översyn av dessa frågor. Det föreslås att översynen tar sikte på när särskilda skäl mot den misstänktes önskan kan anses föreligga.

9 Konsekvenser och ikraftträdande

9.1 Inledning

År 2008 fastställdes riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet. Av riktlinjerna framgår att det, när det inom Regeringskansliet tas fram förslag till nya eller ändrade regler, så tidigt som möjligt ska göras en konsekvensutredning som ska dokumenteras. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska då utredas i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. I riktlinjerna anges vidare att 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning bör tjäna som vägledning vid utarbetandet av en konsekvensutredning.

9.2 Snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare

Bedömning: Genomförandet av en försöksverksamhet med snabbförfarande i brottmål för unga lagöverträdare bedöms få begränsade konsekvenser för de involverade aktörerna men kan lokalt för Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet och berörda socialnämnder (socialtjänster) innebära en ökad arbetsbelastning.

Förslaget bedöms inte få någon negativ påverkan på barns situation i samhället.

Det finns behov av att genomföra kompletterande utbildningsinsatser inom Polismyndigheten för polispersonal i yttre och inre tjänst. Det behövs även fortsatta åtgärder för att utveckla metoder för återkoppling och feedback för att uppnå kvalitet och enhetlighet i polisens utredningsarbete.

Den föreslagna försöksverksamheten bygger på tidiga insatser från socialtjänsten (socialnämnderna) och Polismyndigheten under förundersökningens inledning och på en ökad samverkan mellan Polismyndigheten och socialtjänsten (socialnämnderna).

Av uppdraget följer att försöksprojektet ska kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag. Det har således vid utformningen av projektet varit viktigt att hitta en avvägning mellan effektiva åtgärder och intresset av att begränsa kostnaderna.

För kommunernas del bygger deltagandet i försöksverksamheten på frivillighet. Metoden som föreslås bygger inte på en ändrad ambitionsnivå eller en annan uppgiftsfördelning än som redan nu föreskrivs i författning. Förslaget bedöms därför inte påverka den kommunala självstyrelsen.

Förslaget utgörs av en modell som förutsätter tidiga insatser från Polismyndigheten och socialtjänsten (socialnämnden). Modellen bygger på och förutsätter också i viss mån en mer enhetlig hantering av den inledande ungdomsprocessen. För att modellen ska fungera krävs att fastställda rutiner tillämpas. De lokala variationerna när det gäller socialtjänstens arbete är i dag relativt stora, även inom en och samma kommun (jfr t.ex. Stockholms stads rapport, Ungdomar med kriminellt beteende och missbruksproblem – tillämpning av LVU, november 2017).

Detta innebär att såväl Polismyndigheten som socialnämnderna lokalt kan komma att, åtminstone till en början, belastas i högre utsträckning av arbetet med ungdomsärenden än vad som sker i dag. Såvitt framkommit under utredningen deltar socialtjänsten inte alltid vid det första förhöret med den unge misstänkte. Även om socialtjänsten i dag alltid träffar den unge vid ett senare tillfälle, bl.a. i syfte att ta fram ett LUL-yttrande, och det inte är tänkt att socialtjänsten ska delta vid fler tillfällen än vad som sker i dag, kan modellen få vissa konsekvenser för socialtjänsten. Det kommer att vara nödvändigt att skapa utrymme för behörig personal att kunna delta vid möten med relativt kort varsel. Med god planering bör ett fungerande system kunna utarbetas i samråd med Polismyndigheten.

Det förändrade arbetssättet förväntas inte medföra några nya arbetsmoment för polisen utan bör i stället på sikt vara arbetsbesparande i många avseenden, bl.a. eftersom ställtider, överlämningar och tillkommande förhör kan minskas. På sikt bör det förändrade arbetssättet leda till avlastning när det gäller

utredningen av enklare brott som begåtts av unga lagöverträdare, vilket i sin tur ger mer utrymme till andra typer av brottsutredande verksamhet. I inledningsskedet och den kommande omställningsperioden innebär emellertid det förändrade arbetssättet en viss ansträngning för den lokala polisorganisationen.

Vissa socialnämnder kan förväntas lokalt få en ökad belastning inledningsvis. Det är således av vikt att verksamheten är dimensionerad utifrån det behov som finns. Socialnämndernas deltagande i projektet omfattar dock endast sådana åtgärder som redan i dag ingår i de skyldigheter som nämnderna har att fullgöra enligt lag.

Socialtjänsten har i dag relativt kort tid på sig att upprätta och färdigställa yttranden enligt 11 § LUL. Det är inte ovanligt att arbetet med dessa yttranden sker under stor tidspress. Om socialtjänsten kommer in tidigt i processen redan i samband med polisens ingripande eller kort tid därefter, kan det medföra en positiv effekt genom att mer tid finns till förfogande för att färdigställa yttrandena. Det kan ge mer utrymme till flexibilitet och ökar också förutsättningarna att höja kvaliteten.

Det föreslås att Brottsförebyggande rådet ska följa och utvärdera försöksverksamheten. Uppdraget bedöms medföra en ökad arbetsbelastning för myndigheten och således påverka den negativt.

Både Polismyndighetens och socialtjänsternas (socialnämndernas) verksamheter är redan i dag högt belastade och det kan därför inte uteslutas att försöksverksamheten kan få vissa undanträngande effekter på den övriga verksamheten. Det är av vikt att effektivt brottsförebyggande arbete och socialtjänstens insatser till stöd och skydd för barn inte sätts åt sidan för att uppfylla försöksverksamhetens mål. Det bör dock noteras att mycket av det som föreslås redan är författningsreglerat och att metoden kan förväntas öka effektiviteten i processen.

Det har i detta sammanhang uttalats att en fara med att göra förändringar i lagföringsprocessen när det gäller hanteringen av ungdomsbrottslighet är att åtgärder som i och för sig syftar till att förebygga brottslighet kan få oönskade effekter och i stället leda till ökad brottslighet (se Brottsförebyggande rådets rapport 2016:20, Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden – En kunskapsöversikt, s. 76 ff.). Det finns ingen sådan direkt farhåga med denna försöksverksamhet. Den presenterade modellen bygger

på dagens system och innebär endast en liten förändring av vilka åtgärder som görs. Fokus ligger snarare på när i tiden åtgärderna görs och vilken samverkan som de offentliga aktörerna har med varandra. Det är emellertid angeläget att frågan följs upp.

En annan sak som kan behöva uppmärksammas är den målkonflikt som kan uppstå mellan Polismyndighetens och socialtjänsternas (socialnämndernas) arbete. Dessa två verksamhetslag har delvis olika mål med sitt arbete. En snabb lagföring måste således ge ett utrymme för socialtjänsten att kunna vidta förtroendebyggande och rehabiliterande och åtgärder gentemot den unge och dennes familj. Försöksverksamhetens modell bygger visserligen inte på en forcerat snabb lagföring utan syftar till att uppnå den ambitionsnivå som redan finns. Det kan dock inte uteslutas frågan kan behövs uppmärksammas i projektets uppföljning.

Sammanfattningsvis bedöms försöksverksamheten endast ha begränsade konsekvenser för Polismyndigheten och socialtjänsterna (socialnämnderna). Lokalt kan emellertid arbetsbelastningen öka något. En risk är därmed att förmågan att utreda och lagföra annan brottslighet påverkas negativt.

Förslaget bedöms inte heller få någon negativ påverkan på barns och ungas situation i samhället. Fler pojkar och män än flickor och kvinnor kommer att påverkas av försöksprojektet eftersom pojkar och män är överrepresenterade i kriminalstatistiken. Ambitionsnivån i projektet är att en snabbare lagföring ska bidra till åtgärder mot barn och unga ska kunna sättas in tidigare. Det får således anses vara en fördel för denna grupp.

I den pågående delen av försöksverksamheten för vuxna lagöverträdare har det visat sig att det funnits behov av utbildningsinsatser inom Polismyndigheten för såväl inre som yttre polispersonal. Utbildningsbehovet har varierat men har, förutom utbildning kring ny författningsreglering och metoder, också omfattat repetitionsutbildning och fortbildning. När det gäller hanteringen av ungdomsärenden är det angeläget att aktuella författningar och den tänkta metoden kan tillämpas av bl.a. polispersonal i yttre tjänst, jourhavande förundersökningsledare och utredare. Ungdomsärenden är i många fall mer komplicerade att handlägga än motsvarande vuxenbrottslighet. Utredningsarbetet kräver samverkan med många olika aktörer. Dessutom är

särregleringen av förundersökningen för unga lagöverträdare relativt komplex och ställer stora krav på de brottsutredande myndigheterna. Det finns därför ett behov av att genomföra utbildningsinsatser inom Polismyndigheten inom ramen för projektet.

Därutöver behövs åtgärder för att, likt de åtgärder som genomsyrar den pågående försöksverksamheten, uppnå en fungerande metod för återkoppling och feedback i den brottsutredande verksamheten. Om polispersonal i yttre tjänst med stöd av jourhavande förundersökningsledare ska kunna genomföra relevanta och riktiga förstahandsåtgärder direkt på brottsplatsen behövs aktiva och återkommande insatser för att öka kvaliteten och enhetligheten.

9.3 Ett fortsatt snabbförfarande i brottmål för vuxna lagöverträdare

Bedömning: Genomförandet av en fortsatt försöksverksamhet om snabbförfarande i brottmål för vuxna lagöverträdare bedöms påverka Polismyndigheten i hög grad på lokal nivå av projektet. Polismyndighetens verksamhet i stort bedöms inte påverkas nämnvärt av projektet.

Erfarenheter från det inledande skedet av försöksprojektet visar att det finns ett fortsatt behov av att genomföra kompletterande utbildningsinsatser inom Polismyndigheten för polispersonal i yttre och inre tjänst. För att uppnå kvalitet och enhetlighet i utredningsarbetet behövs det fortsatta åtgärder för att utveckla metoder för återkoppling och feedback.

Konsekvenserna av en utbyggnad av försöksverksamheten efter utgången av år 2019 är för närvarande svåra att bedöma.

Konsekvenserna av att genomföra försöksverksamheten har beskrivits i delbetänkandet *Snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36) i avsnitt 8. Det görs i dessa delar ingen annan bedömning än den som tidigare har redovisats. Det kan dock finnas skäl att särskilt behandla konsekvenserna av projektet från och med år 2019.

Under år 2019 utökas försöksverksamheten till att omfatta hela polisområde Stockholm Nord och därigenom också Attunda tingsrätt, Norrtälje tingsrätt och Solna tingsrätt med de åklagarkammare som omfattas, dvs. Norrorts åklagarkammare i Stockholm och Västerorts åklagarkammare i Stockholm. Polisområde Stockholm Nord omfattar sju lokalpolisområden, Järfälla, Norrtälje, Rinkeby, Sollentuna, Solna, Täby och Vällingby. Förutom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna ingår även Domstolsverket, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket i projektet. Brottsförebyggande rådet ska följa upp och utvärdera projektet.

För att uppnå kvalitet och enhetlighet i ett projekt som utökas väsentligt kommer det behöva ställas högre krav på organisation och projektledning av projektet än tidigare. Det gäller både den myndighetsinterna organisationen och projektledningen inom Polismyndigheten och den nödvändiga samverkan mellan de involverade myndigheterna och domstolarna.

För Polismyndighetens del ställs alltså ett högre krav på hur projektet samordnas och tillämpas både på lokal och nationell nivå. Stora personalgrupper kommer att involveras i projektet och det finns mot denna bakgrund behov av fortsatta och omfattande utbildningsinsatser för polispersonal i yttre och inre tjänst. Det behövs också fortsatta åtgärder för att utveckla metoder för återkoppling och feedback och ett aktivt arbete inom denna del.

Mellan myndigheterna och domstolarna i projektet finns vidare ett fortsatt behov av samverkan. Eftersom antalet aktörer ökar, i vart fall på den lokala sidan av Polismyndigheten, ställer det högre krav för att uppnå en effektiv samverkan. En fördel är att myndigheterna och domstolarna redan har en fungerande samverkan i projektet. Polismyndigheten har en ledande och sammankallande roll i den myndighetsgemensamma projektgruppen. Det är emellertid fortfarande angeläget att samtliga aktörer bidrar i arbetet för att uppnå projektets mål och syften.

Försöksverksamheten ska följas och utvärderas av Brottsförebyggandet rådet. En delredovisning ska lämnas senast den 1 april 2019. Det har i promemorian föreslagits att försöksverksamheten ska fortsätta att utökas, exempelvis till andra delar av Stockholm (polisområde Stockholm City och polisområde Stockholm Syd) och andra delar av landet.

De lokala förutsättningarna att genomföra försöksverksamheten kan skilja sig åt. En faktor är t.ex. att förutsättningarna att bedriva den typ av verksamhet som är aktuell kan skilja sig åt mellan en storstadsregion och en mindre tätbefolkad del av landet. Det är således av vikt, som har föreslagits i avsnitt 4.4.2, att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket utreder förutsättningarna för en geografisk utbredning av försöksverksamheten till andra delar av landet. Ett ställningstagande bör ske med beaktande av myndigheternas analyser och Brottsförebyggandet rådets deluppföljning. Arbetet för myndigheterna med att planera och analysera förutsättningar för utbyggnaden bör emellertid påbörjas snarast. Det står dock redan nu klart att en utbyggnad av projektet kommer att kräva fortsatta lokala och nationella utbildningsinsatser för Polismyndigheten. Projektet bygger också på att det finns en organisation inom Polismyndigheten med jourhavande förundersökningsledare som stöd för polispersonal i yttre tjänst.

9.4 Ändrade häktningsbestämmelser

Bedömning: Den nya häktningsbestämmelsen som möjliggör häktning på grund av recidivrisk i fler fall bedöms leda till att ytterligare cirka 100–250 personer häktas varje år. Kostnaden för reformen beräknas vid 175 häktningsfall per år uppgå till cirka 10 miljoner kr per år i ökade kostnader för Kriminalvården, Polismyndigheten och rättsliga biträden. Anslagen bör höjas i motsvarande mån.

Reformen bedöms få begränsade effekter för myndigheternas och domstolarnas verksamheter.

De nya skyndsamhetskraven som uppkommer i samband med reformen av häktningsbestämmelserna bedöms endast få begränsade konsekvenser.

I avsnitt 6.2 föreslås en utökad möjlighet i 24 kap. 2 § RB för häktning i vissa fall. Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet om det finns en risk att han eller hon fortsätter sin brottsliga verksamhet och det inte kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter.

Antalet personer som omfattas av bestämmelsen

Tabell 9.1 Domslut med påföljd fängelse efter brott

År 2016

Brott	Antal fängelsestraff
Ringa stöld (tidigare snatteri)	6
Olovlig körning	835
Rattfylleri	1
Rattfylleri under påverkan av narkotika	1
Ringa narkotikabrott	5
Totalt	848

Källa: Brottsförebyggande rådet, tabell 430

Den aktuella häktningsbestämmelsen träffar brott som inte har fängelse ett år i straffskalan. De brott där fängelse som påföljd ändå kan aktualiseras, t.ex. brott med högst fängelse sex månader i straffskalan, är framförallt olovlig körning. Omfattande återfall i olovlig körning leder enligt praxis till fängelse. Varje år utdöms ett mycket litet antal fängelsestraff också för ringa stöld, rattfylleri och ringa narkotikabrott. Någon motsvarande fast praxis finns inte för dessa brott. Det är därför brottet olovlig körning som kommer att utgöra det främsta underlaget för den föreslagna häktningsregeln. Även andra trafikbrott, framförallt rattfylleri, träffas emellertid också till viss del indirekt av bestämmelsen. En person som lagförs för rattfylleri förlorar normalt sin behörighet att framföra motordrivna fordon. En ny körning oavsett om den sker under påverkan eller inte leder då också samtidigt till att personen kör olovligt.

Eftersom i stort sett samtliga utdömda fängelsestraff avser olovlig körning kommer det brottet att tjäna som underlag vid de redovisade beräkningarna.

Tabell 9.2 Återfall i olovlig körning (år 2016)

Antal tidigare fängelsepåföljder/förordnanden om fängelse under de senast tio åren (2007–2016) för de som döms till fängelse (inklusive förordnande om fängelse) för olovlig körning

Tidigare fängelsepåföljder/ förordnanden om fängelse	Antal	Andel
Ingen	0	0 %
1–2	9	1 %
3–4	17	2 %
5–9	180	20 %
10 eller mer	705	77 %
Totalt	911	100 %

Källa: Brottsförebyggande rådet, tabell 472

Samtliga som dömts till fängelse för olovlig körning, grovt brott, har tidigare dömts till fängelse. En stor andel, 77 procent, har dömts till fängelsestraff tio gånger eller fler de senaste tio åren. En andel om 97 procent har dömts till fängelse fem gånger eller fler de senaste tio åren. Den krets av personer som förslaget träffar kan därför sägas vara i hög grad brottsaktiva. Det går emellertid inte att fastställa vilken typ av brottslighet som avses eller om det finns något samband mellan de tidigare brotten och återfallet i olovlig körning.

Statistiken som redovisas ger inte en fullständig bild av det underlag som häktningsförslaget träffar. En svårighet är att olovlig körning inte sällan begås samtidigt som annan brottslighet. En annan aspekt är att antalet lagförda brott inte motsvarar det verkliga antalet brott när det gäller olovlig körning eftersom brotten endast lagförs när de upptäcks genom ett ingripande av polis. Återfallsstatistiken återspeglar alltså endast lagföringen för återfall och inte det verkliga antalet återfall i brottslighet.

Tabell 9.3 Nyintagna i anstalt 2012–2016

Trafikbrott, ej rattfylleri

	2012	2013	2014	2015	2016
Antal klienter	538	495	482	368	353
Procent	5,66 %	5,52 %	5,39 %	4,29 %	4,16 %

Källa: Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården

Av tabellen framgår antalet nyintagna i anstalt respektive år. Med nyintagen räknas de personer som tas in i fängelse under ett visst år. Med trafikbrott avses i detta fall inte rattfylleribrotten. Som en jämförelse kan nämnas att år 2016 uppgick nyintagna för rattfylleri till 701 personer. I trafikbrott omfattas förutom olovlig körning också grov vårdslöshet i trafik. Det brottet är i relation till olovlig körning mindre vanligt.

Tabell 9.4 Antal inskriva i anstalt den 1 oktober 2012–2017

Trafikbrott, ej rattfylleri

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal klienter	49	46	43	33	35	25
Procent	1,01 %	1,05 %	1,00 %	0,77 %	0,83 %	0,60 %

Källa: Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården

I princip avser intagningsstatistiken personer som döms till kortare fängelsestraff, medan statistiken över inskrivna domineras av personer som döms till längre fängelsestraff. Följaktligen ger de båda metoderna olika bilder av antalet fängelsedömda.

Tabell 9.5 Fängelsestraffets längd (månader) för olovlig körning

År 2016

Mindre än 1	Exakt 1	Mer än 1 högst 2	Mer än 2 högst 3	Mer än 3 högst 4	Mer än 4 mindre än 6	Exakt 6	Mer än 6
136	542	125	19	9	2	0	2

Källa: Brottsförebyggande rådet, tabell 430

De som döms till fängelse för olovlig körning döms i hög utsträckning till korta fängelsestraff.

Tabell 9.6 Återfallsutfall inom tre år efter avgång från anstalt eller påbörjad verkställighet i frivård 2013

Huvudbrott trafikbrott, ej rattfylleri

Ej återfall	Andel	Återfall i samma huvudbrott	Andel	Återfall till annat huvudbrott	Andel	Antal klienter
305	44 %	182	26 %	209	30 %	696

Källa: Kriminalvårdsregistret (Kriminalvård och statistik 2016, tabell 6.8, s. 76)

Samtidigt är det en relativt stor andel som inte återfaller i brott efter det att de avtjänat sin påföljd för trafikbrott. Jämfört med andra brott är återfallsrisken för de som avtjänar fängelse för trafikbrott hög. Inom en treårsperiod återfaller 26 procent till samma huvudbrott och 30 procent till annat huvudbrott.

Tabell 9.7 **Antal och andel återfall inom 1 år av samtliga personer med en ingångshändelse år 2005–2014 efter grövsta brott i ingångshändelse (brott enligt trafikbrottslagen)**

År	Antal (andel inom parentes)
2005	4 028 (22 procent)
2006	4 080 (21 procent)
2007	3 901 (19 procent)
2008	4 231 (20 procent)
2009	4 166 (20 procent)
2010	4 142 (20 procent)
2011	4 313 (22 procent)
2012	4 116 (22 procent)
2013	3 484 (20 procent)
2014	3 416 (21 procent)

Källa: Brottsförebyggande rådet, tabell 816 (preliminär statistik)

Återfallsrisken är generellt sett högre för olovlig körning än för t.ex. rattfylleri av trafikbrotten. Det är således svårt att dra några närmare slutsatser av återfallsstatistiken för trafikbrottslagen.

Det är svårt att göra en närmare uppskattning om hur många personer som kan tänkas omfattas av den aktuella häktningsbestämmelsen. Vid en första anblick träffar bestämmelsen uppemot 850 personer per år som döms till fängelse och lagförs för brott med en straffskala upp till fängelse sex månader. Ett ytterligare krav för att häktning ska kunna ske är att det finns risk för fortsatt brottslighet. Som framgår av avsnitt 6.2 ska risken för återfall vara konkret och av en viss styrka. Det ska normalt sett handla om risk för återfall i brott inom en kort tidsrymd från det tidigare brottet.

Såsom praxis för olovlig körning, grovt brott, har utvecklats krävs det att en person återfaller ett flertal gånger och att det inte gått längre tid än två år mellan varje lagförelse för att ett fängelsestraff ska dömas ut. Först vid den fjärde lagförelse för olovlig körning, grovt brott, döms det normalt sett till fängelse. Det innebär att den tidigare lagförelsen för vissa personer som döms till fängelse kan

ligga relativt långt tillbaka i tiden, upp till två år. I dessa fall föreligger det knappast förutsättningar för att häkta en misstänkt på grund av risk för fortsatt brottslighet.

Kretsen av de personer som döms till fängelse för olovlig körning och de som avses att träffas av den nya häktningsbestämmelsen är alltså inte detsamma. Häktningsbestämmelsen tar i stället sikte på att kunna frihetsberöva de mest brottsaktiva personerna. En annan komplikation vid beräkningen är att de mest brottsaktiva personer också begår andra brott. Det uppskattas att kretsen uppgår till cirka en femtedel av den totala andelen som döms till fängelse, dvs. cirka 175 fall per år. Det utgör cirka hälften av de som är nyintagna på anstalt varje år för trafikbrott (ej rattfylleri) som huvudbrott.

Med den osäkerhet som finns bör beräkningarna utgå från ett större intervall, 100–250 fall per år, där 100 fall per år är lågt räknat och 250 fall per år är högt räknat. Det handlar således om cirka 15–20 nya fortlöpande häktningsplaceringar. Det finns emellertid en stor osäkerhetsfaktor i bedömningen.

Det är till viss del osäkert hur antalet häktningsfall kommer att utvecklas med tiden. Antalet fängelsestraff för trafikbrott (rattfylleri ej inräknat) har gått ned de senaste åren. En delförklaring till det kan bero på polisens effektivitet att upptäcka och ingripa mot dessa brott. Syftet med förslaget är att förhindra återkommande och omfattande återfall. Det går emellertid inte att räkna med att antalet brott på sikt kommer att gå ned eller att antalet häktningsfall kommer att minska med tiden. Beräkningen har därför gjorts med denna utgångspunkt.

Konsekvenser för Kriminalvården

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder och bedriva häktesverksamhet. De personer som häktas med tillämpning av den nya bestämmelsen kommer till stor del att avtjäna sitt fängelsestraff genom häktning, till skillnad från nuvarande förhållanden där verkställighet sker i anstalt. Den dömde kan visserligen avge nöjdförklaring avseende påföljden och på så sätt få domen på fängelse verkställbar och avtjäna fängelsestraffet i anstalt. Det är svårt att bedöma hur stor andel som skulle kunna tänkas nöjdförklara sig.

Tabell 9.8 Kostnader i Kriminalvårdens verksamhet

År 2017

Vårdkostnad per dygn i häkte	Vårdkostnad per dygn i anstalt (säkerhetsklass 3)	Transportkostnad (inrikes lokal) per klient
3 762	2 426	9 595

Källa: Kriminalvårdens årsredovisning 2017 (avsnitt 17, tabell 9, 10 & 12)

Kostnaden för en häktesplacering är något högre än en placering i anstalt. När en person är häktad kan också ökade kostnader för transporter uppkomma.

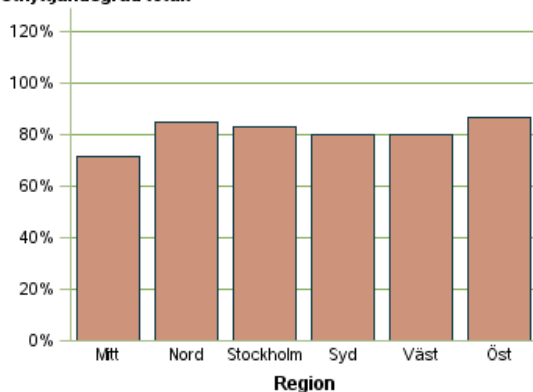
Tabell 9.9 Merkostnad för Kriminalvården

Antal	Merkostnad häkte	Ökad transportkostnad	Totalt
100	2 805 600	959 500	3 765 100
175	4 909 800	1 679 125	6 588 925
250	7 014 000	2 398 750	9 412 750

Merkostnaden bedöms utifrån Kriminalvårdens underlag uppgå till 37 651 kr per häktningssall. Beräkningen bygger på skillnaden för kostnaden för vård dygn mellan häkte och anstalt (säkerhetsklass 3) i 21 dagar (tre veckor) och tillkommande transportkostnader. Sammanlagt uppskattas kostnaden för Kriminalvården uppgå till knappt 6,6 miljoner kr per år. Beräkningen utgår från att det handlar om cirka 175 häktningssall per år. Om antalet häktningar i stället uppgår till 250 per år uppgår merkostnaden i stället till drygt 9,4 miljoner kr per år.

Figur 9.10 Utnyttjandegrad häkte

Januari 2017

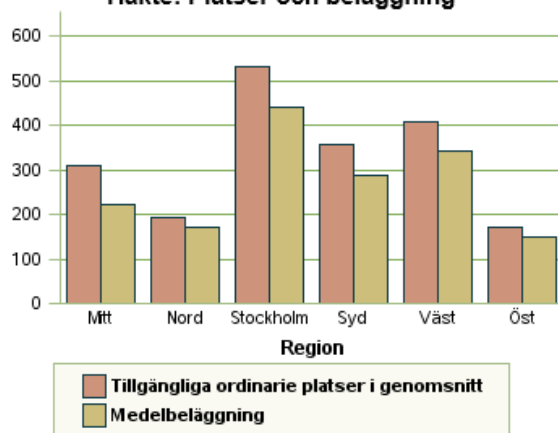
Utnyttjandegrad totalt

Källa: Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården

För Kriminalvårdens del är platskapaciteten vid befintliga häkten ansträngd. En reform som innebär ytterligare häktade personer har således en negativ inverkan på Kriminalvårdens verksamhet. En alltför hög beläggning eller en överbeläggning kan också påverka andra myndigheter negativt.

Figur 9.11 Tillgängliga platser och medelbeläggning

Januari 2017

Häkte: Platser och beläggning

Källa: Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården

Beläggningsgraden är relativt hög och ett utökat antal häktningar innebär en fortsatt ansträngning för Kriminalvårdens verksamhet, framförallt på längre sikt. Då det tillkommande antalet häktade enligt förslaget är så pass begränsat bedöms den negativa inverkan på Kriminalvården dock vara begränsad.

Konsekvenser för Polismyndigheten

För Polismyndigheten ökar antalet ärenden där den misstänkte är frihetsberövad eller där det finns förutsättningar att frihetsberöva den misstänkte. En sådan ökning innebär en begränsad ökad ansträngning på Polismyndighetens verksamhet.

Kostnadsökningen för Polismyndigheten består framförallt av kostnaden för arrestverksamheten när den misstänkte är anhållen. Kostnaden för en arrestplats är svårbedömd och skiljer sig åt i olika delar av landet. Kostnaden bedöms ligga på cirka 3 500 till 6 000 kr per dygn. För att göra en uppskattning vid beräkningen används 5 000 kr per dygn. Den som är anhållen kan som längst vara anhållen i fyra dygn. Det är emellertid vanligast att anhållningstiden uppgår till cirka två till tre dygn. I detta fall handlar det om lättutredda brott, framförallt olovlig körning, grovt brott, som i nästan samtliga fall kan utredas direkt på brottsplatsen. Vid beräkningen används därför en anhållningstid i genomsnitt på tre dygn.

Tabell 9.12 Merkostnad för Polismyndigheten för arrestplatser

Antal	Kostnad för arrestplats i tre dygn
100	1 500 000
175	2 625 000
250	3 750 000

Kostnaden för Polismyndigheten för arrestplatser bedöms uppgå till drygt 2,6 miljoner kr. Konsekvenserna för Polismyndigheten i övrigt bedöms bli begränsade.

Konsekvenser för Åklagarmyndigheten

För Åklagarmyndigheten ökar antalet ärenden där den misstänkte är frihetsberövad eller där det finns förutsättningar att frihetsberöva den misstänkte. En sådan ökning innebär en begränsad ökad ansträngning för Åklagarmyndighetens jourverksamhet. Ökningen bedöms emellertid vara så begränsad sett till myndighetens verksamhet i sin helhet att förslaget endast bedöms få begränsade konsekvenser för myndigheten.

Konsekvenser för domstolarna och för anslaget för rättsliga biträden

Förslaget förväntas leda till ett ökat antal häktningsförhandlingar. Sett till hela landet och efter en fördelning över året avseende 100–250 häktningar med eventuella tillkommande omhäktningsförhandlingar, påverkas dock tingsrätternas verksamhet i stort inte nämnvärt. I vissa fall skulle brottmål avgöras under häktningsjouren med förslaget om utökade möjligheter för kombinerade häktnings- och huvudförhandling (se avsnitt 6.5). Det skulle då medföra en minskning av de brott som avgörs under domstolarnas ordinarie verksamhet.

Genomsnittskostnaden för ett brottmål i tingsrätt uppgick år 2017 till 17 134 kr. Om en häktningsförhandling behöver hållas utöver huvudförhandlingen uppgår merkostnaden uppskattningsvis med cirka 3 000 kr per mål. Om målet i stället kan avgöras genom en kombinerad häktnings- och huvudförhandling med en ensam domare bedöms någon merkostnad inte att uppstå.

När den misstänkte är frihetsberövad har han eller hon alltid rätt att biträdas av en offentlig försvarare. En sådan kostnad uppstår beroende på målets karaktär när den misstänkte inte är frihetsberövad. Kostnaden för rättsliga biträden bedöms därför att öka något. Uppskattningsvis bedöms merkostnaden uppgå till cirka 4 000 kr per mål vilket motsvarar 700 000 kr vid 175 häktningsfall per år och en miljon kr vid 250 häktningsfall per år.

Sammanfattande kostnadsbedömning

Kostnaderna för förslaget beräknas uppgå till knappt 10 miljoner kr vid 175 häkttningsfall och drygt 14 miljoner kr vid 250 häkttningsfall.

Tabell 9.13 Kostnader

Antal	Kriminalvården	Polismyndigheten	Rättsliga biträden	Totalt
175	6 588 925	2 625 000	700 000	9 913 925
250	9 412 750	3 750 000	1 000 000	14 162 750

Kostnaderna bedöms uppstå för Kriminalvården, Polismyndigheten och rättsliga biträden. Kostnadsökningarna för Åklagarmyndigheten och domstolarna bedöms bli begränsade och rymmas inom ramen för de befintliga anslagen.

Kostnadsökningen har ett direkt samband med antalet häkttningsfall som uppstår. Det finns en stor osäkerhet om hur många fall som kan bli aktuella. En utgångspunkt har varit att det handlar om cirka 175 fall per år. Det föreslås att anslagen höjs för Kriminalvården, Polismyndigheten och rättsliga biträden utifrån den beräkningen.

Behovet av de höjda anslagen för Kriminalvården, Polismyndigheten och rättsliga biträden kan, om annan finansiering saknas, finansieras av den besparing som uppkommer med reformen om slutunderrättelser vid enklare förundersökningar i avsnitt 9.5. Anslagen kan också finansieras med att eventuella och kommande tillskott på utgiftsområdet fördelas på ett annorlunda sätt och utifrån de behov som uppstår eftersom förslaget innebär effektiviseringar i rättskedjan som i viss mån svarar mot syftena med de tillskjuta medlen.

Det finns emellertid en osäkerhet av antalet och antalet fall skulle kunna bli så hög som cirka 250 fall per år. Kostnaden skulle då öka med ytterligare drygt 4 miljoner kr per år och således uppgå till drygt 14 miljoner kr per år.

Det finns också en möjlighet att kostnaderna blir något lägre trots samma antal häkttningsfall. Det kan t.ex. bli aktuellt om häktningstiderna blir kortare för att den dömde avger nöjdförklaring och således kan avtjäna en del av straffet på anstalt i stället för i häkte.

Konsekvenser för brottsligheten och möjligheten att förebygga brott

Antalet kriminaliserade gärningar påverkas inte av förslaget. Förslaget påverkar således inte antalet lagförda brott utan tar sikte på hur lagföringen går till och hur samhället reagerar på ett brott. De personer som berörs av förslaget kommer i högre utsträckning avtjäna sin påföljd under själva häktningstiden i stället för att avtjäna densamma på anstalt, som sker i dag. Av 1 kap. 5 § fängelselagen följer att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Vidare följer att verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, ska särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. Generellt gäller för korta fängelsestraff att det i praktiken är svårt att fylla en sådan påföljd med ett återfallsförebyggande innehåll. Tiden är allt för kort för att kunna genomföra någon form av program eller andra åtgärder. Samtidigt är det inte ovanligt att de mest brottsaktiva frekvent döms till kortare fängelsestraff. Som exempel har 77 procent av de personer som döms till fängelse för olovlig körning, grovt brott, dömts till fängelse mer än tio gånger de senaste tio åren. Om dessa straff i stället för att avtjänas i anstalt i större utsträckning avtjänas i häkte skulle möjligheterna att vidta brottsförebyggande åtgärder bli än svårare. De korta fängelsestraffen ger dock redan i dag en liten möjlighet för att bedriva brottsförebyggande åtgärder mot den dömda.

Enligt ett annat perspektiv träffar dock den nu föreslagna reformen sådana gärningar där samhället i dag helt saknar verktyg att omedelbart förhindra fortsatt brottslighet. I många fall fortsätter t.ex. en misstänkt att köra olovligt fram till nästkommande verkställighet. Ett frihetsberövande är således ett direkt medel att förhindra ytterligare brott.

Reformen tar vidare endast sikte på möjligheten till straffprocessuella tvångsmedel och styr inte det slutliga påföljdsvalet. Som bestämmelsen är utformad är den neutral till om påföljden bestäms till fängelse eller ett påföljdsalternativ till fängelse. Häktning är möjlig när påföljden inte endast kan antas leda till böter. Det är alltså möjligt att häkta en person inför en lagföring och sedan

döma den åtalade till exempelvis en skyddstillsyn. Häktningstiden begränsas då till tiden före huvudförhandlingen. Att den misstänkte varit häktad är en omständighet som i praxis i vissa fall också har påverkat påföljdsvalet i mildrande riktning för den tilltalade. Det är emellertid svårt att förutse hur utvecklingen på området i denna fråga kan förväntas bli.

Påverkan på barn

Ur ett barnrättsperspektiv kan utökade häktningsmöjligheter medföra en större utsatthet för barn till kriminella föräldrar. Barn till kriminella föräldrar är redan i dag en mycket utsatt grupp i samhället. Därmed inte sagt att alla barn vars föräldrar lagförs för brott är kriminella i den meningen att det påverkar barnen negativt. Genom förslaget kommer ett samhällsingripande till stånd tidigare och den dömde får en minskad möjlighet att ordna sitt liv före straffverkställighet vilket är möjligt i viss mån om straffet avtjänas på vanligt sätt efter föreläggande att inställa sig för verkställighet i anstalt. Det nu aktuella häktningsförslaget riktar sig emellertid mot lagöverträdare som i stor mån återfaller i brott. Av statistiken framgår också att 97 procent har avtjänat fem eller mer frihetsstraff de senaste tio åren. Effekten av förslaget bedöms därför endast ha en marginell påverkan på barns situation.

Nya skyndsamhetskrav

I promemorian föreslås nya skyndsamhetskrav för de som är häktade enligt 24 kap. 2 § RB. Förslaget innebär att åtalsfristen normalt sett uppgår till högst en vecka. Även med beaktande av att detta innebär ett ökat krav på skyndsamhet för berörda myndigheter, dvs, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, bedöms förslaget ha begränsad påverkan för dessa myndigheters verksamhet. De som i dag frihetsberövas enligt 24 kap. 2 § RB lagförs ofta snabbt. Syftet med den förkortade åtalsfristen är förhindra att enskilda fall får en oproportionerligt lång häktningstid före lagföringen. Skyndsamhetskravet förväntas därför inte få någon nämnvärd betydelse för de berörda myndigheterna.

Förslaget om att huvudförhandlingen för de som är häktade enligt 24 kap. 2 § RB ska påbörjas snarast och senast inom en vecka från dagen för åtalet bedöms inte heller påverka domstolarnas eller övriga myndigheternas verksamhet.

9.5 Slutunderrättelse vid enklare förundersökning

Bedömning: De nya bestämmelserna om slutunderrättelse och delgivning av sådana underrättelser bedöms medföra vissa arbets- och kostnadsbesparingar för Polismyndigheten. Förslagen bedöms inte medföra några nämnvärda negativa konsekvenser.

Antal ärenden

För att bedöma antalet ärenden som påverkas av förslagen har statistikunderlag inhämtats från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vid bedömningen har också kriminalstatistik från Brottsförebyggande rådet beaktats men den redovisas inte särskilt i det här sammanhanget.

Tabell 9.14 Antal ärenden redovisade till åklagare

År 2015–2017

Brottstyp	2015	2016	2017
Våldsbrott	20 325	19 051	18 528
Övriga brott mot person	4 925	4 391	4 655
Skadegörelsebrott	3 695	3 053	3 314
Tillgreppsbrott (exklusive tillgrepp i butik)	10 775	9 126	8 351
Narkotikabrott	30 261	28 930	32 111
varav innehav (brottskod 5010)	12 753	12 836	14 593
varav bruk (brottskod 5011)	14 602	13 445	14 888
Trafikbrott	41 150	38 384	41 255
Tillgrepp i butik	23 542	22 078	20 361
Bedrägeribrott	14 011	8 345	8 979
Övriga brott enligt BrB	4 786	4 461	4 641
Övriga brott enligt specialstraffrättsliga bestämmelser	8 010	7 539	7 616

Källa: Polismyndigheten

Tabell 9.15 Antal inkomna brottsmisstankar (polisleda förundersökningar) till Åklagarmyndigheten

År 2017

Brottstyp	Antal
Misshandel (ej grov)	6 446
Övriga våldsbrott	199
Brott mot frihet	231
Olaga hot och ofredande	6 575
Övriga brott mot frid	1 944
Övriga sexualbrott (ej våldtäkt)	1 320
Stöld	8 389
Snatteri (numera ringa stöld)	21 411
Övriga tillgreppsbrott	602
Skadegörelsebrott	4 675
Bedrägerier	6 738
Häleri och övriga förmögenhetsbrott	2 745
Narkotikabrott, innehav och bruk	51 265
Övriga narkotikabrott	2 365
Rattfylleri	17 049
Olovlig körning	25 862
Övriga trafikbrott	18 347
Vapenbrott och knivförbud	8 667
Förfalskningsbrott	2 220
Brott mot allmän verksamhet och ordning	5 577
Smugglingsbrott	1 086
Dopnings-, alkohol- och tobaksbrott	1 264
Övriga bötesbrott	2 303
Övriga brott	1 769

Källa: Åklagarmyndigheten

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten registrerar statistik på olika sätt. Polismyndigheten räknar ärenden. Ett ärende kan alltså bestå av ett eller flera brott. Därutöver registrerar inte Polismyndigheten separata poster mellan åklagarledda och polisleda förundersökningar. Åklagarmyndigheten gör emellertid den distinktionen men för statistik endast på brottstankenivå, dvs. antal brott, och inte på ärendenivå. När Polismyndigheten redovisar ett ärende till Åklagarmyndigheten kan flera brottsmisstankar redovisas samtidigt. Slutunderrättelsen för förundersökningen har

då avsett flera brott i samma ärende. Ingen av myndigheterna registrerar heller statistik när det gäller specifika brott eller gradindelningar av brott utan endast i relation till brottstyper eller brottskoder. Det är därför svårt att dra några närmare slutsatser om antalet ärenden som berörs av förslagen. Bedömningen i kommande avsnitt bygger således på de generella slutsatser som kan dra från den tillgängliga statistiken.

Ny bestämmelse i 23 kap. 18 c § RB (slutunderrättelse)

I avsnitt 7.1 föreslås en ny bestämmelse, 23 kap. 18 c § RB, som möjliggör att förundersökningen kan avslutas utan medverkan från den misstänkte, dvs. utan att den misstänkte fått möjlighet att ta del av förundersökningsmaterialet eller begära komplettering.

Förslaget innebär bl.a. att slutunderrättelse kan underlåtas om Polismyndigheten leder förundersökning och det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader.

Tabell 9.16 Grov uppskattning av antalet ärenden som berörs av förslaget

Brott med fängelse i högst sex månader

Brottstyp	Antal ärenden
Tillgreppsbrott	14 000
Narkotikabrott	25 000
Trafikbrott	37 000
Övriga brott	5 000
Totalt	81 000

Vid en grov uppskattning bedöms cirka 81 000 ärenden per år beröras av förslaget. Det medför i dessa fall ett motsvarande minskat arbete för Polismyndigheten att slutunderrätta den misstänkte i dessa fall. Av 12 § andra stycket FuK kan slutunderrättelse redan i dag ske på ett förenklat sätt utan krav på särskild delgivning. Förslaget innebär att Polismyndigheten i ett antal fall inte behöver skicka handlingar till den misstänkte. Besparingen består främst av minskade porto- och papperskostnader och en viss minskad arbetsbesparing. Vid en grov uppskattning bedöms besparingarna uppgå till cirka 11 miljoner kr. Bedömningen grundar sig endast på

förslaget om slopad slutunderrättelse för de brott som har högst fängelse sex månader i straffskalan.

Förslaget om slopad slutunderrättelse i de fall där den misstänkte avstår från den rättigheten eller då den misstänkte avvikit eller håller sig undan en slutunderrättelse förväntas inte omfatta mer än ett par tusen ärenden varje år. Däremot bedöms verksamhetsnyttan, i vart fall för de ärenden där den misstänkte inte kan anträffas, att vara stor. Det går dock inte att bedöma hur stor den ekonomiska besparingen skulle bli.

En risk med en slopad slutunderrättelse är att fler kompletteringar eller synpunkter uppkommer efter avslutad förundersökning eller efter det att åtal har väckts. Det bedöms dock att detta kommer att ske sällan, bl.a. mot bakgrund av att misstänkta sällan brukar ha synpunkter på slutunderrättelsen eller begära kompletteringar enligt nuvarande bestämmelser i de typer av ärenden som är aktuella enligt förslagen. En enklare komplettering av förundersökningen behöver inte heller medföra någon större försening av lagföringsprocessen eller några nämnvärda negativa konsekvenser för de involverade aktörerna.

Förslaget bedöms medföra vissa generella tidsvinster. Den sparade tidsåtgången för postgången och tiden för att möjliggöra för den misstänkte att begära kompletteringen för brott med en straffskala upp till fängelse sex månader bedöms uppgå cirka en vecka på en övergripande nivå. För de ärenden då den misstänkte lämnat medgivande uppgår tidsbesparingen till cirka tre veckor eftersom delgivningsförfarandet kan underlåtas. I de fall då den misstänkte har avvikit eller håller sig bedöms förslaget att korta av handläggningstiden och arbetsinsatsen betydligt under förundersökningen. Det krävs visserligen att den misstänkte fortfarande delges stämning och kallelse i domstol. Det är dock en delgivningsåtgärd som behöver göras oberoende av om en slutunderrättelse sker under förundersökningen.

Ändring av bestämmelsen i 12 b § andra stycket FuK (delgivning av slutunderrättelse)

I avsnitt 7.2 föreslås att bestämmelsen i 12 b § andra stycket FuK ska ändras på det sättet att kravet på delgivning av slutunderrättelse endast ska omfatta de brott som har högre straffskala än fängelse tre

år. Ett antal förundersökningar kommer således kunna avslutas genom att den misstänkte underrättas med lösbrev eller via tjänsten *Mina Meddelanden* eller annat elektroniskt sätt i stället för med förenklad delgivning eller något annat delgivningssätt enligt delgivningslagen. De brott som berörs av reformen är brott som har föreskrivet fängelse upp till tre år i straffskalan. Tidigare omfattades endast brott med högst föreskrivet straff om fängelse sex månader. De brott som tillkommer är exempelvis misshandel, olaga hot, ofredande, stöld, bedrägeri, skadegörelse och narkotikabrott.

Tabell 9.17 Grov uppskattning av antalet ärenden som berörs av förslaget

Brott med fängelse i högst tre månader men ett högre minimistraff än fängelse sex månader

Brottstyp	Antal ärenden
Våldsbrott och brott mot person	12 000
Bedrägeri	4 000
Trafikbrott	3 500
Narkotikabrott	2 000
Skadegörelse	2 500
Övriga brott	5 000
Totalt	29 000

Antalet ärenden som berörs beräknas uppgå cirka till 29 000 stycken. En slutunderrättelse kan i dessa fall ske på ett förenklat sätt. Om lösbrevförfarandet används i stället för förenklad delgivning innebär det vissa porto- och papperskostnadsbesparingar; detta då förenklad delgivning kräver två försändelser i stället för en. I andra fall sker delgivning av underrättelse muntligt eller på annat sätt. Det är därför svårt att beräkna hur stor besparingen kan förväntas bli. Vid en försiktig uppskattning bedöms besparingen uppgå till i vart fall 3 miljoner kr per år.

En fördel är att de berörda förundersökningarna kan avslutas snabbare vilket leder till en snabbare lagföring totalt sett. Om lösbrevsförfarandet används i stället för förenklad delgivning effektiviseras processen och en tidsutdräkt om två veckor undviks.

Möjlighet till elektronisk slutunderrättelse

Slutunderrättelse ska kunna sändas via den digitala tjänsten *Mina Meddelanden* eller annat elektroniskt sätt i stället för med posten. En följd är en arbetsbesparing för Polismyndigheten och en besparing av pappers- och portokostnader. Det får även sägas vara en vinst för den enskilde att kunna ta emot informationen på ett mer ändamålsenligt sätt.

Frågan om en ny brottsdatalag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Förslaget bygger på dataskyddsdirektivet (2016/680/EU). Direktivet och dess genomförande i Sverige kan vid sidan av polisdatalagen få betydelse vid behandling av personuppgifter och hur dessa personuppgifter ska skyddas.

Polismyndigheten är numera ansluten till den digitala tjänsten *Mina Meddelanden* och arbete pågår för att tekniskt kunna använda systemet för utskick. I nuläget är dock systemet inte färdigutvecklat. En fortsatt analys behöver göras av Polismyndigheten innan slutunderrättelser kan sändas på ett säkert sätt på elektronisk väg.

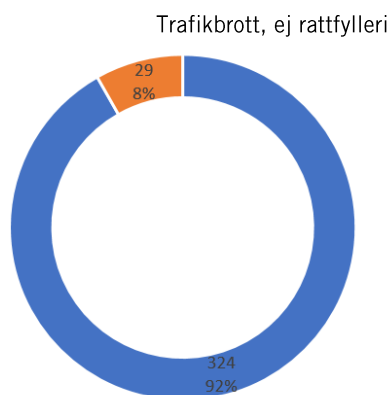
9.6 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslaget om häktning kommer påverka män i större utsträckning än kvinnor eftersom män jämfört med kvinnor är överrepresenterade i kriminalstatistiken.

Förslagen bedöms inte medföra konsekvenser på andra områden.

Män är jämfört med kvinnor överrepresenterade i kriminalstatistiken. Reformförslagen kommer därför i större utsträckning påverka män än kvinnor.

Figur 9.18 Nyintagna i anstalt 2016



Källa: Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården

Av de personer som avtjänar fängelsestraff för trafikbrott (ej rattfylleri) är män kraftigt överrepresenterade med 92 procent. Förslaget om ändrade häktningsregler kommer påverka män i större utsträckning än kvinnor.

Tabell 9.19 Lagföringsbeslut (kvinnor och män)

År 2016

	Samtliga brott	Tillgreppsbrott (8 kap BrB)	Brott mot trafikbrottslagen	Brott mot narkotikastrafflagen
Kvinnor	17 051	6 706	2 438	2 648
Män	81 388	13 508	18 305	17 860
Procent män	83 %	67 %	88 %	87 %

Källa: Brottsförebyggande rådet, tabell 405, 405B och 405C

Även för brottsligheten i stort är männen överrepresenterade och det gäller särskilt vissa brottstyper, som brott mot trafikbrottslagen och brott mot narkotikastrafflagen. Även förslagen som rör slutunderrättelse kommer att påverka män i större utsträckning än kvinnor. Förslagen bedöms emellertid inte i övrigt ha någon påverkan för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det bedöms att de förslag och överväganden som presenteras i promemorian varken påverkar Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen eller företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Förslagen bedöms inte heller få några samhällsekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för den kommunala självstyrelsen utöver det som redogjorts för tidigare.

9.7 Ikraftträdande av förslagen

Förslag: Förslagen om ändring i rättegångsbalken ska träda i kraft den 1 januari 2020. De föreslagna förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

De presenterade förslagen bör kunna träda i kraft så snart som möjligt.

De föreslagna ändringarna i RB om häktning avser en central fråga om förutsättningarna för frihetsberövande. Förslaget påverkar också Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens och de allmänna domstolarnas verksamheter. De kan finnas behov av ett visst förberedelsearbete. Förslaget om slutunderrättelse utgör till viss del en principiell förändring av förundersökningsinstitutet. Det kan inför en förändring bl.a. krävas vissa utbildningsinsatser till personal

inom Polismyndigheten. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling bör bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2020.

De föreslagna förordningsändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2019. Efter ändringen av 12 b § FuK finns inget fortsatt behov av den särreglering som finns i 4 § förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott. Det föreslås därför att paragrafen ska upphöra att gälla vid utgången av 2018.

10 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken;

23 kap.

18 c § *Trots det som sägs i 18 a § får åtal beslutas om förundersökningen leds av Polismyndigheten med stöd av 3 § första stycket och det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader.*

Är strängare straff än fängelse sex månader föreskrivet för brottet får åtal beslutas enligt vad som sägs i första stycket om

- 1. den misstänkte har förklarat att han eller hon avstår från sin rätt enligt 18 a § första stycket, eller*
- 2. den misstänkte har avvikit eller håller sig undan på ett sätt som medför att han eller hon inte kan underrättas enligt 18 a § första stycket.*

Om den tilltalade före åtalet inte har underrättats enligt 18 a § första stycket ska han eller hon senast i samband med delgivning av stämning underrättas om sin rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen enligt 18 a § andra stycket.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.1. Bestämmelsen innebär att slutunderrättelse inför ett åtalsbeslut inte behöver genomföras i vissa fall.

Det förhållandet att slutunderrättelse inte behöver ske inskränker inte den misstänktes rätt till insyn eller möjlighet att påverka utredningen. Såväl före som efter väckt åtal har den misstänkte t.ex. enligt 23 kap. 18 § andra stycket respektive 18 a § andra stycket RB rätt att ta del av vad som förekommit vid förundersökningen med de

begränsningar som följer av 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Den misstänkte har också möjlighet att begära kompletterande utredningsåtgärder efter att åtal har väckts.

Paragrafen är endast tillämplig när förundersökningen leds av Polismyndigheten med stöd av 23 kap. 3 § första stycket RB. En förundersökning kan inledningsvis ha letts av åklagaren men sedan återförts till Polismyndigheten, exempelvis till följd av att den misstänkte inte längre är frihetsberövad. I ett sådant fall kan beslut om åtal ske trots att slutunderrättelse inte har skett eftersom bestämmelsen är tillämplig om Polismyndigheten leder förundersökningen vid tidpunkten för den tänkta slutunderrättelsen.

Enligt *första stycket* kan slutunderrättelse underlåtas om det för brottet inte är föreskrivet strängare straff än fängelse sex månader. I en förundersökning kan flera olika brott ingå. För att bestämmelsen ska vara tillämplig får inget av de brott som redovisas till åklagare utan föregående slutunderrättelse ha en straffskala som överstiger fängelse sex månader.

Enligt *andra stycket första punkten* kan slutunderrättelse underlåtas om den misstänkte har förklarat att han eller hon avstår från sin rätt att erhålla en slutunderrättelse. Ett sådant avstående ska vara uttryckligt. Det är av vikt att det inte utövas påtryckningar mot den misstänkte att avstå från sin rätt. Det är också angeläget att den misstänkte erhåller en korrekt och saklig information om vad ett avstående innebär och att avståndet dokumenteras.

Enligt *andra stycket andra punkten* kan slutunderrättelse underlåtas om den misstänkte har avvikit eller håller sig undan på ett sätt som medför att han eller hon inte kan slutunderrättas. Hindret att få den misstänkte slutunderrättad måste ha haft en viss varaktighet. Det krävs normalt att fler än ett försök har gjorts för att få tag i den misstänkte eller att ett försök bedöms som utsiktslöst. Det ska därför inför ett övervägande om en underlåten slutunderrättelse konstateras att det finns hinder att slutunderrätta den misstänkte och att hindret inte endast är tillfälligt. Det är också av vikt att de omständigheter som ligger till grund för ett beslut att underlåta slutunderrättelse dokumenteras.

Enligt *tredje stycket* ska den tilltalade i samband med delgivning av stämning få en slutunderrättelse om det inte har skett före åtalsbeslutet. Underrättelseskyldigheten innebär att den tilltalade

ska få en upplysning om sin rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Det åligger tingsrätten att underrätta den tilltalade om detta. Underrättelseskyldigheten kan t.ex. fullgöras genom att informationen framgår av de handlingar som den tilltalade tillställs i samband med att han eller hon får del av stämningen. Om den tilltalade dessförinnan eller samtidigt faktiskt får del av hela förundersökningsmaterialet kvarstår givetvis ingen skyldighet att informera om rätten att ta del av materialet. Av 23 kap. 21 a § första stycket RB följer också att den misstänkte på begäran har rätt få en papperskopia av protokoll eller anteckningar från förundersökningen.

24 kap.

2 § Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om *den misstänkte* är okänd och vägrar uppge namn och hemvist eller om hans *eller hennes* uppgift om detta kan antas vara osann,

2. om *den misstänkte* saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han *eller hon* genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff, *eller*

3. om *det finns en risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet och det inte kan antas att han eller hon endast kommer att dömas till böter.*

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2. Bestämmelsen reglerar förutsättningarna för att häkta en person oberoende av brottets beskaffenhet. Den reglerar indirekt också förutsättningarna att anhålla eller gripa en misstänkt enligt 24 kap. 6 § respektive 7 § RB. Det föreslås att en ny tredje punkt införs i första stycket och att ett tillkommande andra stycke införs i paragrafen. Övriga ändringar är endast redaktionella och någon ändring i sak avses inte.

Enligt *första stycket tredje punkten* kan den som på sannolika skäl är misstänkt för brott häktas oberoende av brottets beskaffenhet om

det finns risk för att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet och det inte kan antas att han eller hon endast kommer att dömas till böter.

Begreppet *risk att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet* hänför sig till samma lydelse som finns i 24 kap. 1 § första stycket tredje punkten RB. För att förutsättningarna för häktning ska vara uppfyllda krävs att risken för återfall är konkret och av en viss styrka. Det ska normalt sett handla om risk för återfall i brott inom ett kort tidsintervall.

Därutöver krävs att det inte kan antas att den misstänkte endast kommer att dömas till böter. Det ska således i det enskilda fallet göras en prognos om påföljden förväntas bli strängare än böter, dvs. fängelse eller ett påföljdsalternativ till fängelse.

Ett exempel på brott som kan aktualisera häktning enligt bestämmelsen är återfall i olovlig körning, grovt brott. Enligt nuvarande praxis leder återkommande återfall i brottet till att påföljden normalt bestäms till fängelse. För att det ska finnas förutsättningar för häktning i dessa fall krävs därutöver att risken för fortsatt brottslighet är så betydande att häktning behöver komma till stånd för att förhindra fortsatt brottslighet. Av intresse är framförallt den misstänktes tidigare brottslighet och utfallet av den prognos som görs kring den misstänktes eventuella framtida brottslighet. För att häktning ska kunna komma till stånd ska risken för återfall i brott ligga inom en kort tidsrymd. Det är därför av vikt att skilja på påföljdsvalet av brottsligheten som sådant och på förutsättningarna för häktning. Det är således inte tillräckligt att den misstänkte förväntas att dömas till ett fängelsestraff på grund av återfall i brott utan risken för fortsatt brottslighet måste vara så betydande att häktning är motiverat. Av behovs- och proportionalitetsprincipen följer bl.a. att vidtagande av tvångsåtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Eftersom häktning enligt bestämmelsen aktualiseras för mindre allvarliga brott ska en restriktivitet iakttas vid tillämpningen.

Enligt *andra stycket* får häktning endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Formuleringen är ett uttryck för proportionalitetsprincipen som bl.a. återfinns i 24 kap. 1 § tredje stycket RB. Proportionalitetsprincipen

har tidigare också gällt för frihetsberövanden enligt 24 kap. 2 § RB men inte varit lagfäst. För att tydliggöra detta bör proportionalitetsprincipen framgå av lagtexten. Någon ändring i sak avses emellertid inte.

18 § Då rätten beslutar om häktning *ska*, om inte åtal redan har väckts, rätten sätta ut den tid, inom vilken åtal *ska* väckas. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. *Om den misstänkte häktas med stöd av 2 § får tiden inte bestämmas till längre tid än en vecka.*

Är den utsatta tiden otillräcklig, får rätten medge förlängning av tiden, om detta begärs före tidens utgång. Den misstänkte eller hans försvarare *ska* om möjligt beredas tillfälle att yttra sig.

Väcks inte åtal inom två veckor *eller, om den misstänkte är häktad med stöd av 2 §, inom en vecka, ska* rätten, så länge den misstänkte är häktad och till dess åtal har väckts, med högst två veckors mellanrum *eller, om den misstänkte är häktad med stöd av 2 §, med högst en veckas mellanrum, hålla ny förhandling i häktningsfrågan och därvid särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt.* Är det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

Tid för åtals väckande behöver inte bestämmas då rätten beslutar om häktning enligt 3 § eller om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.1. Av bestämmelsen framgår att rätten när den beslutar om häktning ska sätta ut en tid inom vilken åtal ska väcks, s.k. åtalsfrist. Vidare regleras frågan om förlängning av åtalsfristen och skyldigheten att hålla ny förhandling i häktningsfrågan. I sak ändras paragrafen nu i första och tredje styckena. Övriga ändringar är endast redaktionella och någon ändring i sak avses inte.

Syftet med ändringen är att reglera hur frågan om åtalsfrist och fristförlängning ska hanteras vid häktning enligt 24 kap. 2 § RB.

Enligt *första stycket* ska rätten när den beslutar om häktning sätta ut en åtalsfrist om inte åtal redan är väckt. Tiden får inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Om den misstänkte

häktas enligt 24 kap. 2 § RB får tiden inte bestämmas till längre tid än en vecka. Det har tidigare inte funnits någon fastställd tidsbegränsning. Precis som tidigare får fristen inte bestämmas längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. Det innebär att en åtalsfrist om en vecka inte får beslutas om det inte är oundgängligen nödvändigt.

Enligt *tredje stycket* ska rätten med högst en veckas mellanrum hålla ny förhandling i häktningsfrågan när den misstänkte är häktad enligt 24 kap. 2 § RB. Jämfört med häktningsfall enligt 24 kap. 1 § RB skärps alltså kravet på att häktningsfrågan prövas på nytt genom att häktningsförhandlingar för fall enligt 24 kap. 2 § RB ska hållas varje vecka i stället för varannan. Precis som tidigare gäller att om det med hänsyn till utredningen eller av annan anledning är uppenbart att förhandling inom nu angiven tid skulle vara utan betydelse, får rätten bestämma längre tids mellanrum.

45 kap.

14 § Rätten ska bestämma tid för huvudförhandling så snart som möjligt. För behandling av en rättegångsfråga eller en del av saken som får avgöras särskilt får huvudförhandling sättas ut, trots att målet i övrigt inte är förberett för huvudförhandling.

Om den tilltalade är anhållen eller häktad, ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes om inte ett sammanträde enligt 13 § har hållits. Om ett sådant sammanträde har hållits ska huvudförhandlingen i stället påbörjas senast inom tre veckor från den dag då åtalet väcktes. *Om den tilltalade är anhållen eller häktad med stöd av 24 kap. 2 § ska huvudförhandling i stället påbörjas snarast och senast inom en vecka från den dag då åtalet väcktes.*

Huvudförhandlingen får påbörjas senare än vad som anges i andra stycket, om ett längre uppskov är nödvändigt för att en särskild utredning om den tilltalades personliga förhållanden ska hinna färdigställas eller på grund av en åtgärd som avses i 11 eller 12 §, målets omfattning eller någon annan omständighet. Har den tilltalade häktats efter åtalet, ska tiden räknas från dagen för hans eller hennes häktande.

Om den tilltalade är ålagd reseförbud, ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom en månad från den dag då åtalet väcktes, om inte ett längre uppskov är nödvändigt för att en särskild utredning om den tilltalades personliga förhållanden ska hinna färdigställas eller på grund av en åtgärd som avses i 11 eller 12 §, målets omfattning eller någon annan omständighet. Har reseförbudet meddelats efter åtalet, ska tiden räknas från dagen för delgivning av beslutet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.2. Av bestämmelsen framgår när rätten ska bestämma tid för huvudförhandling och när den ska påbörjas när den tilltalade t.ex. är anhållen, häktad eller ålagd reseförbud. Den nu aktuella ändringen görs genom ett tillägg i andra stycket.

Enligt *andra stycket tredje meningen* ska huvudförhandling påbörjas snarast och senast inom en vecka från den dag då åtalet väcktes om den tilltalade är anhållen eller häktad med stöd av 24 kap. 2 § RB. Syftet med ändringen är att försäkra sig om att inte enskilda häktningsfall drar ut på tiden där häktningstiden inte står i rimlig proportion till påföljden för brottet.

Precis som tidigare får huvudförhandlingen påbörjas senare enligt de förutsättningar som framgår av tredje stycket. Det är angeläget att den tid som den tilltalade är frihetsberövad hålls så kort som möjligt.

Bilaga 1 – Uppdraget



Regeringskansliet

Bilaga

§ 21

2017-01-17
Ju2017/00537/LP

Justitiedepartementet
Enheten för processrätt och domstolsfrågor

En snabbare lagföring – med särskilt fokus på unga som begår brott och personer som återfaller i brott

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott. Uppdraget ska särskilt fokusera på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott. I uppdraget ingår bl.a. att

- överväga om åtgärder hos eller mellan polis, åklagare och domstol kan leda till en snabbare lagföring inom ramen för det befintliga brottmålsförfarandet,
- överväga förändringar i de regelverk som styr polisens, åklagarnas och domstolarnas verksamheter, exempelvis genom införandet av särskilda snabbförfaranden för brottsutredning och prövning i domstol, och
- föreslå hur en ordning med jourdomstolar kan utformas och överväga om en sådan bör inrättas.

Utredaren ska också identifiera åtgärder för en snabbare lagföring som kan genomföras omedelbart och ska i en delredovisning av uppdraget den 1 augusti 2017 lämna förslag på utformningen av ett försöksprojekt och hur detta ska genomföras. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 15 april 2018.

Straffprocessen ska vara effektiv

Brott ska klaras upp och lagföras så snabbt och effektivt som möjligt utan att kraven på rättssäkerhet och kvalitet åsidosätts. Att brottsutredningen och

prövningen i domstol tar lång tid kan leda till ett försämrat bevisläge och till att det blir svårare att lagföra brotten. När lagföringen drar ut på tiden kan dessutom den straffrättsliga reaktionen bli mildare eller i vissa fall helt utebli. En sen reaktion på brottet riskerar även att inverka på den brottsförebyggande verkan som lagföringen kan ha. Sammantaget riskerar sådana effekter att undergräva allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Det är därför angeläget att straffprocessen alltid är så effektiv som möjligt.

Straffprocessen har varit föremål för många reformer och översyner, bl.a. har Beredningen för rättsväsendets utveckling i början av 2000-talet undersökt möjligheterna att förkorta den genomsnittliga tiden från brottsmälan till dom och straffverkställighet och att förbättra den brottsutredande verksamheten. Beredningen lämnade sammanlagt nio betänkanden. Den föreslog bl.a. en försöksverksamhet med ett särskilt snabbförfarande i brottmål (SOU 2002:45). Regeringen införde en sådan försöksverksamhet för s.k. mängdbrott vid Stockholms tingsrätt från den 1 juli 2004 (se prop. 2003/04:89). Försöksverksamheten utökades den 15 mars 2007 till att även omfatta tingsrätterna i Helsingborg och Uppsala. Verksamheten upphörde den 30 juni 2008. Vidare har frågan om att inrätta ett system med s.k. jourdomstolar för snabb lagföring övervägts ett antal gånger sedan 1960-talet, dock utan att det har lett till lagstiftning. Även under senare år har flera utredningar varit inriktade på frågor i straffprocessen. Straffprocessutredningen har i betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) bl.a. föreslagit ett särskilt förfarande i domstol för erkända mål. Det förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vidare ser en pågående utredning över hanteringen av stora brottmål och vissa andra processuella frågor (Ju 2016:10).

En snabbare lagföring i vissa fall

Det är inte ovanligt att utredningen av brott avser komplicerade och svårutredda händelseförlopp där många personer är inblandade. Innan en domstol kan hålla en förhandling och pröva en brottsmisstanke krävs i många fall, utöver utredningen om brottet, även utredning om den misstänktes personliga förhållanden och målsägandens eventuella skadeståndsanspråk. Det kan också finnas behov av att förordna en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde. Särskilt när det gäller unga lagöverträdare ska i de allra flesta fall en försvarare förordnas och närvara vid förhör med den unge. Det finns också ofta skäl att försöka genomföra

medlingsinsatser. I vissa fall är det alltså nödvändigt att lagföring av ett brott tar tid.

Det finns dock fall där lagföringen kan ske betydligt snabbare. Det gäller främst sådana brott där det tidigt finns klar och tydlig bevisning. Det kan exempelvis röra sig om brott med enkla händelseförlopp som är möjliga att utreda direkt på brottsplatsen. Även i andra fall där bevisläget är okomplicerat bör en snabb lagföring kunna ske. Detta gäller såväl brott som den misstänkte erkänner som brott som förnekas. Det kan exempelvis röra sig om olovlig körning, snatteri eller stöld, rattfylleri, vissa mindre allvarliga narkotikabrott eller skadegörelse.

I takt med samhällsutvecklingen måste det kontinuerligt säkerställas att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna kan arbeta effektivt. Att brott lagförs snabbt kan dels frigöra resurser till andra ärenden, dels bidra till att brottsligheten minskar. Det finns nu skäl att låta utreda förutsättningarna för snabbare utredning och lagföring.

En snabbare lagföring med fokus på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott

Möjligheten till snabbare lagföring bör gälla generellt. För vissa grupper av misstänkta är emellertid en snabb reaktion från samhällets sida på ett begånget brott sannolikt särskilt viktig och kan ha en brottsförebyggande effekt.

En sådan grupp är unga lagöverträdare. Att en ung person begår brott kan i sig vara tecken på att det finns en social problematik. Socialnämnden har ett övergripande ansvar för barn och unga, som bl.a. innefattar att särskilt uppmärksamt följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken på en ogynnsam utveckling, och att sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Därutöver har rättsväsendet till uppgift att svara för reaktionerna mot brott. För unga lagöverträdare finns särskilda skyndsambetskrav och tidsfrister för brottsutredning och prövning i domstol (4 och 29 §§ lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare [LUL] och 45 kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken). Även om särskilda skyndsambetskrav alltså redan gäller för unga misstänkta är det angeläget med en ännu snabbare reaktion på brott i sådana fall då det finns förutsättningar för det. Genom en snabb reaktion och tidiga insatser kan risken för fortsatt brottslighet minska.

En annan grupp för vilken en snabb reaktion kan vara särskilt viktig är personer som återkommande begår nya brott. Fler brott leder till ökade skadeverkningar, exempelvis i form av fler brottsoffer. Samhället bör tydligt markera mot den som upprepat återfaller i brott. En snabb lagföring av varje enskilt brott kan innebära att fler brott bedöms som återfall i stället för att prövas gemensamt. Att det är fråga om återfall kan leda till att tidigare villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Återfall kan även ges en försvårande betydelse vid straffmätning och påföljdsval. Att pröva brott gemensamt som flerfaldig brottslighet, i stället för att bedöma dem som återfall, medför inte de konsekvenserna. En snabb lagföring kan alltså ge en mer ingripande reaktion och klargör på ett tydligt sätt samhällets syn på brottsligheten för den enskilde. Det är därför angeläget att en snabbare lagföring även kan ske för personer som återkommande begår nya brott, i de fall det finns förutsättningar för det.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som leder till en snabbare lagföring av brott. Uppdraget ska särskilt fokusera på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott.

En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att det är fråga om brott som i det enskilda fallet kan utredas relativt enkelt, exempelvis där någon grips på bar gärning och utredningen kan slutföras direkt på brottsplatsen eller annars inom förhållandevis kort tid. Uppdraget är emellertid inte begränsat till vissa brottstyper.

Uppdraget ska inte omfatta de möjligheter till lagföring som straffvarning, åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och ordningsbot innebär. Uppdraget avser i stället att åstadkomma en snabbare lagföring av brott som ska prövas av domstol. Den snabbare lagföringen bör vara möjlig både när den misstänkte är frihetsberövad och när så inte är fallet. Inriktningen för utredarens arbete bör vara att brottet ska kunna prövas i tingsrätt så snart som möjligt efter polisens ingripande, från samma dag som ingripandet upp till ungefär två veckor från det. Det som är mest angeläget är att brottet snabbt blir utrett och att den första reaktionen på brottet snabbt kan följa. Det är i första instans som tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga. I uppdraget ingår därför inte handläggningen i hovrätt och Högsta domstolen.

Nedan följer de frågor som utredarens arbete ska omfatta och det utredaren i övrigt ska beakta.

En snabbare lagföring inom det befintliga brottmålsförfarandet

I den utsträckning det är möjligt bör en snabbare lagföring i första hand åstadkommas inom det brottmålsförfarande som finns i dag. Utredaren ska därför överväga om åtgärder exempelvis i fråga om arbetssätt, organisation eller samordning, hos eller mellan polis, åklagare och domstol, kan leda till en snabbare lagföring inom ramen för det befintliga brottmålsförfarandet.

En snabbare lagföring genom ändringar i det befintliga brottmålsförfarandet

En effektiv utredning av brottet är avgörande för att det snabbt ska kunna följas av en reaktion. En brottsutredning sker normalt genom en förundersökning, för vilken bestämmelser huvudsakligen finns i 23 kap. rättegångsbalken. Även det efterföljande förfarandet i domstol, för vilket bestämmelser finns i bl.a. 45–46 kap. rättegångsbalken, har givetvis betydelse för möjligheten till snabb lagföring av brott. För unga lagöverträdare finns dessutom särskilda förfaranderegler i LUL, både vad gäller förundersökning och prövning i domstol. Det bör undersökas om ändringar i dessa regelverk kan leda till en snabbare lagföring. Ett alternativ kan vara att de brott där det finns förutsättningar för en snabb lagföring hanteras i en särskild ordning hos polis, åklagare och domstol men i huvudsak följer samma regler som den vanliga handläggningen. Ett annat alternativ kan vara att inrätta särskilda snabbförfaranden för vilka delvis andra regler gäller, exempelvis i fråga om brottsutredningen. Utredaren ska därför överväga om en snabbare lagföring kan åstadkommas genom förändringar i de regelverk som styr polisens, åklagarnas och domstolarnas verksamheter. Det ingår dock inte i uppdraget att särskilt se över de generella tidsfrister som gäller för unga lagöverträdare.

En snabbare lagföring genom en ordning med jourdomstolar

I dag fullgör tingsrätterna, inom ett system med 25 beredskapsområden, beredskap under helgtid för prövning av frågor som rör bl.a. förundersökning och användande av tvångsmedel (se förordningen [1988:31] om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.). I övrigt är domstolarna tillgängliga under ordinarie arbetstid. Att domstolarna är tillgängliga i större utsträckning för att pröva vissa brottmål, exempelvis under kvälls- eller helgtid skulle kunna bidra till en snabbare lagföring. Ett annat sätt skulle kunna vara att en viss utpekad domstol, även under

ordinarie arbetstid, har beredskap för att snabbt pröva brottmål inom ett geografiskt område som också innefattar andra närliggande domstolars domkretsar. Utredaren ska därför föreslå hur en ordning med jourdomstolar kan utformas och överväga om en sådan bör inrättas i syfte att åstadkomma en snabbare lagföring. En sådan ordning är i hög grad beroende av brottsutredningsförfarandet. I de överväganden som utredaren ska göra ingår därför att analysera vilka förändringar i utredningsförfarandet hos polis och åklagare som kan behövas för att anpassa förfarandet till en ökad tillgänglighet hos domstolarna och göra att tillgängligheten utnyttjas effektivt. Utredaren bör ta hänsyn till geografiska aspekter och användandet av modern teknik. Utredaren ska särskilt analysera vilka resurser en ordning med jourdomstolar kräver.

Ett försöksprojekt

I sitt arbete ska utredaren särskilt identifiera åtgärder för en snabbare lagföring som kan genomföras omedelbart. Utredaren ska lämna förslag på utformningen av ett försöksprojekt för att genomföra dessa åtgärder. Projektet ska utformas i nära samverkan med de myndigheter som berörs av det. Projektet bör vara avgränsat tidsmässigt och geografiskt och på annat sätt som bedöms lämpligt. Utredaren ska bedöma kostnaderna för försöksprojektet, vilka ska kunna hanteras inom ramen för de berörda myndigheternas befintliga anslag, och konsekvenserna av projektet för myndigheternas övriga verksamhet. I projektets utformning ska också ingå en plan för uppföljning och utvärdering.

Utredaren ska också lämna förslag på hur ett sådant projekt bör genomföras. Om uppdrag till myndigheter eller förordningsändringar krävs ska utredaren lämna förslag på sådana.

En delredovisning av uppdraget i denna del ska ske senast den 1 augusti 2017.

En internationell jämförelse

Vid tidigare överväganden om snabbare lagföring, till exempel genom särskilda snabbförfaranden eller jourdomstolar, har någon internationell utblick inte gjorts. Lösningar och erfarenheter från andra länder kan vara värdefulla att beakta. Inom ramen för arbetet ska utredaren därför i lämplig omfattning undersöka om andra länder som är jämförbara med Sverige har system som möjliggör en särskilt snabb lagföring av vissa brott eller för vissa

grupper av misstänkta. Utredaren ska också analysera och redovisa i vad mån de lösningar som kan finnas i andra länder kan tjäna som förebild för svenska förhållanden.

Att beakta i övrigt

I arbetet ska utredaren beakta intresset av bibehållen rättssäkerhet och kvalitet genom hela förfarandet. Även Sveriges EU-rättsliga åtaganden, till exempel direktivet (2016/800/EU) om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden, ska beaktas. Utredaren ska också särskilt uppmärksamma frågor om delgivning, frihetsberövande och behovet av utredning om den misstänktes person.

Utredaren ska ta ställning till om de åtgärder för snabbare lagföring som föreslås inledningsvis bör införas på försök.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är inte förhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som utreds.

Konsekvenser

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för enskilda och det allmänna och i övrigt. Utredaren ska analysera vilka konsekvenser en snabbare lagföring av vissa brott kan få för förmågan att utreda och lagföra annan brottslighet. Om förslagen kan väntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska bedöma konsekvenserna av förslagen ur ett barnrättsperspektiv och redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården och Barnombudsmannen. Utredaren ska också hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet som är relevant för uppdraget.

Med undantag för den del som avser förslag om ett försöksprojekt ska uppdraget redovisas senast den 15 april 2018.

Bilaga 2 – Sammanfattning av delbetänkandet

I augusti 2017 redovisades delbetänkandet *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36).

Åtgärder för en snabbare lagföring av vanliga mängdbrott

De åtgärder som föreslås i promemorian tar sikte på att åstadkomma en snabbare lagföring av vanliga mängdbrott. Som exempel på brottstyper som ska omfattas av det föreslagna snabbförfarandet kan följande nämnas:

- Ringa stöld och stöld i butik
- Skadegörelse
- Brott mot knivlagen
- Ringa narkotikabrott (bruk och innehav)
- Narkotikabrott (innehav)
- Olovlig körning, också grovt brott
- Rattfylleri
- Grovt rattfylleri
- Andra brott enligt trafikbrottslagen och trafikförordningen

Dessa brottstyper står för cirka hälften av de brott som provas i tingsrätt.

De aktuella mängdbrotten kommer att lagföras inom ramen för ett försöksprojekt, i vilket ett flertal av rättsväsendets myndigheter ska ingå. De åtgärder för snabbare lagföring som ingår i projektet

består bl.a. av ökad samordning mellan myndigheterna, tidiga åtgärder i alla led och utvecklade arbetssätt i den brottsutredande verksamheten.

De ärenden som kan bli aktuella att handläggas inom ramen för försöksprojektet är sådana som kommer till polisens kännedom genom ett s.k. ingripande, där polisen kommer till brottsplatsen eller påträffar den misstänkte. Brottsutredningar mot misstänkta personer under 18 år och/eller då frihetsberövande kan bli aktuellt, kommer till en början inte ingå i försöksprojektet.

Ett snabbförfarande i brottmål

Ett snabbförfarande ska införas på försök i brottmål. Förfarandet kommer att möjliggöra lagföring på kort tid av enklare mängdbrott. I snabbförfarandet ska bl.a. polis, åklagare, domstol och kriminalvård ingå och samverka.

I snabbförfarandet kommer det finnas två tidsmål för lagföring. Den korta tiden, om två veckor, är tänkt för de brott som kan utredas direkt på brottsplatsen. Den förlängda tiden, om sex veckor, är tänkt för sådana brottsutredningar som kräver kompletterande utredningsåtgärder, exempelvis inhämtade av analysbesked, och som kan slutföras inom tre veckor.

Tanken är alltså att en stor andel av de vanliga mängdbrotten ska kunna lagföras inom två respektive sex veckor från polisens ingripande. Det blir med denna lösning också möjligt för de berörda, inte minst den misstänkte, att redan i inledningen av brottsutredningen se framför sig när lagföring kommer att ske.

Tabell B2.1 Snabbförfarandet

Tidsmål	Typ av brottsutredning	Exempel på brott
2 veckor	Färdigställs direkt på brottsplatsen	Ringa stöld, stöld i butik, olovlig körning & rattfylleri (med färdigt analysbesked)
6 veckor	Polisutredningen färdigställs inom tre veckor från brottet	Ringa narkotikabrott, narkotikabrott &, grovt rattfylleri (som kräver analys av blodprov)

I promemorian föreslås att snabbförfarandet byggs ut i tre steg. Försöksprojektet inleds i tre lokalpolisområden, Rinkeby, Täby och Solna, i norra Stockholm, och byggs därefter ut till att täcka hela

norra Stockholm, inklusive Norrtälje. Även beståndsdelarna i snabbförfarandet ska byggas ut i tre steg. Snabbförfarandet inleds under hösten 2017 och byggs ut i två ytterligare etapper; i april 2018 och januari 2019.

Tabell B2.2 Tidsplan för snabbförfarandets införande

Steg 1	Hösten 2017	Polismyndigheten: Lokalpolisområde Rinkeby, Täby och Solna Åklagarmyndigheten: Norrorts åklagarkammare i Stockholm och Västerorts åklagarkammare i Stockholm Domstolar: Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt • Omedelbara utredningsåtgärder i samband med brottet • Avskaffat krav på delgivning av underrättelse av förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 a § RB för vissa brott • Bibehållen möjlighet till godkännande av strafföreläggande genom fullmakt enligt 48 kap. 10 § RB • Utnyttjande av förenklade brottsutredningsmetoder som förundersökningsanteckning enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB och förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB • Snabbare analysbesked och utlåtanden från NFC (Polismyndigheten) och RMV • Snabbare personutredning i domstol • Utnyttjande av modern teknik i högre utsträckning
Steg 2	April 2018	Polismyndigheten: Lokalpolisområde Rinkeby, Täby och Solna Åklagarmyndigheten: Norrorts åklagarkammare i Stockholm och Västerorts åklagarkammare i Stockholm Domstolar: Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt • Snabbare delgivning av stämning och andra handlingar, t.ex. kallelse till huvudförhandling, i brottmål genom ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning • Bokning av huvudförhandling i början av polisutredningen • Tidigt inhämtande av personutredning av åklagaren före åtal
Steg 3	Januari 2019	Polismyndigheten: Polisområde Stockholm Nord Åklagarmyndigheten: Norrorts åklagarkammare i Stockholm och Västerorts åklagarkammare i Stockholm Domstolar: Attunda tingsrätt, Norrtälje tingsrätt och Solna tingsrätt • Införande av snabbförfarande för unga lagöverträdare • Ytterligare åtgärder

Komponenter i snabbförfarandet

Omedelbara utredningsåtgärder i samband med brottet

Polismyndighetens förmåga att snabbt färdigställa brottsutredningar ska stärkas genom ett utvecklat arbetssätt med fokus på direkta utredningsåtgärder. Den ingripande polispersonalen kommer beträffande de enklare mängdbrotten i högre utsträckning utreda och slutföra utredningen direkt på brottsplatsen eller en kort tid därefter. Genom löpande tillgång till polisiära förundersökningsledare, som får en rådgivande och stödjande roll för den ingripande polispersonalen, kan beslut under förundersökningen fattas omedelbart. På så sätt ökar förutsättningarna att avsluta polisutredningen så snabbt som möjligt.

Snabbare delgivning av stämning och andra handlingar i brottmål genom ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning

I samband med att polisen påträffar den misstänkte på brottsplatsen ska det personliga mötet möjliggöra en framtida delgivning i brottmålsprocessen. Detta ska ske genom ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning. Tillgänglighetsdelgivningen innebär att den ingripande polisen på brottsplatsen informerar den misstänkte om att stämningsansökan, kallelse och andra handlingar i brottmålet kommer att finnas tillgängliga hos domstolen på en viss bestämd tid och plats och att den misstänkte vid den aktuella tidpunkten kan hämta handlingarna hos domstolen. Den misstänkte anses delgiven vid tillgängliggörandet av handlingarna. Den misstänkte ska dock även få handlingarna skickade till sig på det sätt som han eller hon önskar, företrädesvis på elektronisk väg eller med posten.

Det nya delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning säkerställer att den misstänkte delges stämningsansökan och andra handlingar i målet på ett snabbt, säkert och förutsebart sätt.

Bokning av huvudförhandling i början av polisutredningen

Polisen ska, i samverkan med åklagare och domstol, kunna boka tidpunkten för huvudförhandling direkt på brottsplatsen. Den misstänkte informeras alltså direkt på brottsplatsen om när huvudförhandlingen är tänkt att hållas. Den formella kallelsen sker dock inte på brottsplatsen, utan i stället i samband med att tingsrätten utfärdar stämning. Den tidiga bokningen möjliggör tillsammans med det nya delgivningssättet en betydligt snabbare lagföring än vad som kan ske i dag och leder till att den misstänkte kan förutse kommande steg i lagföringsprocessen

Delgivning av underrättelse av förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 a § RB ska inte krävas

I försöksprojektet kommer polisutredningen slutföras direkt på brottsplatsen eller inom tre veckor från ingripandet. För att tidsramarna i snabbförfarandet ska kunna upprätthållas bör bestämmelserna om tillhandahållande av förundersökningsmaterialet förenklas. För de brott som ska omfattas av snabbförfarandet bör det inte krävas att underrättelsen av förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 a RB ska delges. En sådan lösning skapar förutsättningar för att åtalsbeslut kan fattas i nära anslutning till brottsutredningens avslutande.

Samtidigt stärks den misstänktes möjlighet att få del av utredningen genom att slutunderrättelsen ska skickas till den misstänkte i enlighet med hans eller hennes önskemål, exempelvis med e-post. Den misstänkte ska också i det inledande skedet av utredningen få information om hur slutunderrättelsen kommer att ske.

Bibehållen möjlighet till godkännande av strafföreläggande genom fullmakt enligt 48 kap. 10 § RB

När den misstänkte erkänner brottet direkt på brottsplatsen, ska det inom ramen för snabbförfarandet finnas motsvarande möjligheter som i dag att framföra önskemål om ett alternativ till lagföring

genom dom. Eftersom handläggningen av brotten i snabbförfarandet sker inom snäva tidsramar, kommer det inte finnas samma utrymme som i dag att skicka ett strafföreläggande till den misstänkte och därefter invänta svar från honom eller henne. I promemorian föreslås därför att polisen får möjlighet att i ökad utsträckning föreslå den misstänkte att utfärda en fullmakt för godkännande av strafföreläggande. Genom en sådan fullmakt kan den misstänkte, om han eller hon så önskar, lagföras för brottet utan att det krävs någon ytterligare medverkan än åtgärderna på brottsplatsen och undertecknandet av fullmakten. Eftersom tillkommande ställtider kan undvikas, bibehålls möjligheten till strafföreläggande inom ramen för snabbförfarandet. Åklagaren ska dock även fortsättningsvis vara den aktör som utfärdar och slutligt tar ställning till frågan om strafföreläggande.

Snabbare analysbesked och utlåtanden från NFC (Polismyndigheten) och RMV

För att en brottsutredning ska kunna slutföras behöver bevisningen vara tillgänglig och färdigställd. Det ska mot denna bakgrund skapas ett prioriterat spår hos Nationellt forensiskt centrum (Polismyndigheten) och Rättsmedicinalverket för analyser som behöver göras inom ramen för snabbförfarandet; detta för att möjliggöra en snabb utredning av bl.a. narkotikabrott och rattfylleri.

Tidigt inhämtande av personutredning av åklagaren och snabbare personutredning i domstol

Personutredning i brottmål behöver ibland inhämtas för att domstolen ska få ett fullständigt underlag för att kunna bestämma en korrekt påföljd för den dömda. I försöksprojektet behöver personutredningar kunna genomföras snabbt. I promemorian föreslås att åklagaren i högre omfattning ska inhämta yttrande för personutredning och att polisen, för att möjliggöra en snabb handläggning, ska kunna boka ett möte hos Kriminalvården direkt på brottsplatsen. Genom den tidiga bokningen och det förhållandet att personutredningen inhämtas och kan genomföras tidigare än vad som normalt sker i dag, skapas förutsättningar för Kriminalvården att

inom ramen för snabbförfarandet lämna snabbare yttranden till domstolen.

Utnyttjande av modern teknik

Modern teknik i form av elektronisk kommunikation ska kunna användas i större utsträckning i rättsväsendets kommunikation med enskilda. På så sätt får de enskilda information snabbare, enklare och på ett sätt som de själva önskat. Information ska i högre utsträckning kunna skickas på elektronisk väg från såväl polisen, åklagare och domstolarna.

Bilaga 3 – Referensgrupperna

Referensgruppen

Domstolsverket och de allmänna domstolarna

Annika Rojas Wiberg, enhetschef, Domstolsverket

Mikael Forsgren, chefsrådman

Lennart Strinäs, chefsrådman

Åklagarmyndigheten

Ann-Marie Green, kammaråklagare

Jenny Ahlner Wetterqvist, kammaråklagare

Polismyndigheten

Christer Nilsson, chef vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning

Frida Nordlöf, polisinspektör, kommunpolis LPO Rinkeby

Kriminalvården

Ann-Sofie Tambour, verksamhetsutvecklare

Brottsförebyggandet rådet

Stina Holmberg, enhetschef

Sveriges advokatsamfund

Ghita Hadding Wiberg, advokat

Peter Mutvei, advokat

Justitiedepartementet

Emma Lindahl Timmelstad, kansliråd, polisenheten

Linda Jönsson, departementssekreterare, åklagarenheten

Jonas Öhlund, rättssakkunnig, enheten för processrätt och domstolsfrågor

Socialdepartementet

Karin Blomgren, departementssekreterare, enheten för familj och sociala tjänster

Idégrupper med polis och åklagare

Poliser (Polismyndigheten)

Johan Berglund, gruppchef och förundersökningsledare för ungdomsgruppen, LPO Huddinge

Boxiao Pan, tf. gruppchef, ungdomsgruppen, LPO Täby

Tobias Becker, ungdomsutredare, LPO Järfälla

Eva Larsson, gruppchef, stationsbefäl Västberga

Åklagare (Åklagarmyndigheten)

Jesper Paulander, kammaråklagare, Norrorts åklagarkammare i Stockholm

Johan Lengholm, kammaråklagare, Norrorts åklagarkammare i Stockholm

Anna Hankkio, kammaråklagare, Södertörns åklagarkammare i Stockholm

Särskild referensgrupp för unga lagöverträdare

Mikael Jeppson, enhetschef vid socialförvaltningen Framtid Stockholm, Stockholm stad

Maria Wendelstig, biträdande enhetschef, enheten för barn och ungdom, Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning, Stockholm stad

Helena Holmberg, enhetschef, ungdomsenheten, Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning, Stockholm stad

Anders Tordai, kammaråklagare, Västerorts åklagarkammare i Stockholm

Jesper Paulander, kammaråklagare, Norrorts åklagarkammare i Stockholm

Frida Nordlöf, kommunpolis, LPO Rinkeby

Maria Lindell, gruppchef, ungdomsgruppen, LPO Solna

Camilla Engström, förundersökningsledare, ungdomsgruppen, LPO Solna

Therese Shekarabi, kommunpolis, LPO Rinkeby

Madeleine Stolt, gruppchef, ungdomsgruppen, LPO Rinkeby

Anna Helena Persson, gruppchef, ungdomsgruppen, LPO Rinkeby

Departementsserien 2018

Kronologisk förteckning

1. Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv. Ju.
2. Reglering av mikrosimuleringsmodellen Fasit. Fi.
3. Uppbörd av böter efter EU:s dataskyddsreform. Ju.
4. En ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället. Ku.
5. Ny lag om koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården. S.
6. Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift. N.
7. Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete. Ju.
8. Översyn av grundskyddet för pensionärer. S.
9. Snabbare lagföring. Ju.

Departementsserien 2018

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Reglering av mikrosimuleringsmodellen
Fasit. [2]

Justitiedepartementet

Genomförande av 2017 års ändrings-
direktiv till EU:s vapendirektiv. [1]

Uppbörd av böter efter
EU:s dataskyddsreform. [3]

Konsekvenser för arbetsgivare
vid återkallelse av uppehållstillstånd
för arbete. [7]

Snabbare lagföring. [9]

Kulturdepartementet

En ny stödordning för säkerhetshöjande
åtgärder inom det civila samhället. [4]

Näringsdepartementet

Granskning av Transportstyrelsens
upphandling av it-drift. [6]

Socialdepartementet

Ny lag om koordineringsinsatser inom
hälso- och sjukvården. [5]

Översyn av grundskyddet
för pensionärer. [8]