

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 7 december 2000 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en beredning med tre ledamöter med uppdrag att verka för rättsväsendets utveckling. Regeringen bemyndigade samtidigt departementschefen att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen som ledamöter i beredningen, fr.o.m. den 7 december 2000 generaldirektören Anders Eriksson, ordförande, samt fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande hovrättspresidenten numera lagmannen Lars Eklycke och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 januari 2001 expeditionschefen Lars Dahllöf, polismästaren Anders Danielsson, enhetschefen Birgitta Holmgren och överåklagaren Krister Waern.

Som sekreterare förordnades den 7 december 2000 f.d. hovrättsassessorerna Birgitta Trägårdh och Per Lagerud och den 8 januari 2001 kammaråklagaren Ulrika Lindsö. Birgitta Trägårdh har varit sekreterare i de frågor som behandlas i detta betänkande.

Beredningen har antagit namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU).

Vi får härmed överlämna delbetänkandet *Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklningar*.

Vårt arbete fortsätter med andra utestående frågor.

Stockholm i juli 2001.

Anders Eriksson

Lars Eklycke

Lotty Nordling

/Birgitta Trägårdh

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	15
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	20
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	21
4 Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)	22
5 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)	24
1 Allmänt	27
2 En snabbare genomströmning	29
2.1 Allmänt om brottmålsprocessen	29
2.1.1 Inledning	29
2.1.2 Problemen med nuvarande genomströmningstider	30
2.1.3 Behovet av en reformering	34
2.2 Redogörelse för några hittillsvarande försök med snabbare genomströmning	35
2.3 Vår bedömning i stort	37
2.4 Stämning och kallelse till huvudförhandling	39
2.4.1 Inledning	39
2.4.2 Nuvarande regler	39
2.4.3 Tidigare överväganden	43
2.4.4 Överväganden	46
2.5 Personutredningar	63
2.5.1 Inledning	63

2.5.2	Nuvarande regler	63
2.5.3	Tidigare överväganden	66
2.5.4	Överväganden.....	67
2.6	Åklagarinträdet	76
3	Den brottsutredande verksamheten.....	79
3.1	Inledning	79
3.2	Vitesföreläggande vid kallelse till förhör under förundersökning/motsvarande	80
3.2.1	Inledning.....	80
3.2.2	Nuvarande regler	81
3.2.3	Tidigare överväganden när det gäller vitesföreläggande vid kallelse till förhör	89
3.2.4	Överväganden.....	90
3.3	Väglängden för hämtning till förhör	103
3.3.1	Inledning.....	103
3.3.2	Nuvarande regler	103
3.3.3	Tidigare överväganden	104
3.3.4	Överväganden.....	105
4	Kostnader	111
5	Ikraftträdande	113
6	Författningskommentar	115
6.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	115
6.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	121
6.3	Förordning om ändring i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.	122
6.4	Förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)	123
6.5	Förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)	124
Bilaga		
	Kommittédirektiv	127

Förkortningar

dir.	Kommittédirektiv
Ds Ju	Betänkande i departementsserien från Justitiedepartementet
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
NJA	Nytt juridiskt arkiv
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
tingsrätts- instruktionen	Förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion
vitesL	Lagen (1985:206) om viten

Sammanfattning

Inledning

Beredningen för rättsväsendets utveckling har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Våra direktiv återfinns som bilaga till betänkandet.

När det gäller hanteringen av brottmål är det känt att de totala tiderna från brottsanmälan till dom, generellt sett, är för långa. Ett kvalitetsmått utgörs just av genomströmningstidernas längd.

Vi har funnit anledning att med förtur undersöka om man genom några begränsade och inte alltför komplicerade författningsändringar relativt snabbt skulle kunna förbättra förutsättningarna att förkorta genomströmningstiderna. I detta betänkande behandlas – när det gäller frågan om att åstadkomma en snabbare genomströmning – endast sådana författningsändringar. De förslag som vi nu lägger fram är avsedda att skapa möjligheter för polis, åklagare och domstolar att vidta åtgärder som sammantaget förkortar dessa tider.

Förslagen i kap. 2 är avsedda att utgöra ett huvudalternativ för hur – i vart fall vissa komponenter – i ett snabbförfarande kan se ut. Vi planerar att i ett senare betänkande återkomma till frågan om det är möjligt att för vissa situationer – och då framför allt i storstadsregionerna – skapa ett ännu snabbare förfarande än huvudalternativet.

Vi har också fått uppdraget att undersöka möjligheterna att förbättra den brottsutredande verksamheten. Vi har redan nu funnit anledning att ta upp två frågor som gäller just detta. Det gäller dels frågan om att effektivisera sanktionssystemet vid utevaro från förhör under förundersökningen, dels frågan om den maximala väglängden för hämtning till förhör. Båda frågorna behandlas i kap. 3.

Stämning utfärdad av åklagaren

Det finns olika sätt att gå till väga när det gäller att förkorta de totala genomströmningstiderna inom rättsväsendet och således även i brottmålsprocessen. Ett sätt kan vara att försöka få aktiviteter att ske parallellt under handläggningen av ett mål eller ärende i stället för i en serie efter varandra. Ett annat kan vara att se över rollfördelningen inom rättsväsendet.

Det finns redan idag en möjlighet för rätten att ge åklagaren i uppdrag att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling. Bestämmelser om detta finns i 45 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna, som har funnits i rättegångsbalken sedan dess ikraftträdande år 1948, är dock avsedda att användas endast i undantagsfall. Vi anser att dessa undantagsregler nu borde förändras för att möjliggöra en ökad tillämpning.

Vi föreslår att åklagarens möjlighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling utvidgas. De bestämmelser i 45 kap. RB som reglerar dessa frågor skall inte längre betraktas som undantagsregler. Vi anser att nuvarande ordning enligt vilken det är rätten som skall ge åklagaren i uppdrag att utfärda stämning bör behållas. Ett sådant uppdrag till åklagaren skall dock lämnas av rätten i samråd med åklagaren. Även omfattningen av uppdraget till åklagaren skall ingå i samrådet.

Systemet med s.k. åklagarstämning bör i fortsättningen kunna tillämpas i stor utsträckning. I betänkandet redovisas dock vissa situationer när åklagaren inte bör ges i uppdrag att utfärda stämning, bl.a. när vissa tvångsmedelsbeslut har meddelats och i ungdomsmål. Det hänger samman med att rätten har en alldeles särskild kontrollfunktion att fylla i just dessa fall.

Ett uppdrag till åklagaren att utfärda stämning bör även innefatta ett uppdrag att utfärda kallelser till huvudförhandling i målet. Snabbheten i förfarandet uppnås nämligen huvudsakligen genom att åklagaren också kallar till huvudförhandling. Därtill kommer att det kan uppkomma onödiga kostnader för delgivning om stämningen till den tilltalade inte innehåller en kallelse.

Den nuvarande bestämmelsen om att åklagaren skall följa de föreskrifter om tiden för huvudförhandling som rätten meddelat kvarstår oförändrad.

Tidpunkten för talans väckande när åklagaren utfärdar stämning flyttas fram. Åklagaren skall i samband med att han utfärdar stäm-

ning ge in ett exemplar av stämningen till rätten. Åtal anses väckt redan när detta kommer in till rätten.

Åklagaren skall även i fortsättningen kontrollera att stämning och kallelser som har utfärdats av honom har delgetts den tilltalade och andra samt att – förutom stämningen – även ge in kallelser och delgivningsbevis till rätten.

Vi föreslår dessutom att det tas in en ny bestämmelse i rättegångsbalken som reglerar vem som skall vara behörig att pröva frågan om utdömande av sådana viten som har förelagts av åklagaren i kallelser till tilltalade, målsäganden och vittnen. Denna prövning skall ankomma på rätten.

Vi föreslår också ökade möjligheter till delegation inom åklagarväsendet. Andra anställda än åklagare bör kunna ges i uppdrag att utfärda stämning sedan en åklagare har beslutat om stämning. Även uppgiften att underteckna och expediera kallelser bör kunna skötas av andra anställda än åklagare.

Åklagares behörighet att besluta om personutredning

När domstolen i ett brottmål skall avgöra påföljdsfrågan behövs ofta en utredning om den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden. Det slag av personutredningar som är vanligast förekommande är sådana yttranden från frivårdsmyndigheten som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Vid de kontakter som vi har haft med företrädare för olika delar av rättsväsendet har framförts att just inhämtandet av olika former av personutredningar ibland orsakar långa liggetider hos tingsrätterna. Vi har därför övervägt om även någon annan än domstol skulle kunna ges behörighet att besluta om personutredning.

Vi föreslår att även åklagaren skall ges behörighet att besluta om att inhämta de nu aktuella yttrandena från frivårdsmyndigheten. Beslut skall i dessa fall som regel meddelas redan under förundersökningen. Det är visserligen möjligt redan i dag, bl.a. när det misstänkte har erkänt gärningen. Det förutsätter dock att rätten fattar beslut om personutredningen. Om man bortser från mål med häktade, utnyttjas den möjligheten i dag inte särskilt ofta i praktiken.

Om förslaget genomförs, kommer den liggetid – oftast på en månad eller mer – som består i att mål inte kan sättas ut till huvud-

förhandling av det skälet att viss personutredning skall införskaffas att försvinna.

Det skall framhållas att vi inte har eftersträvat någon större förskjutning när det gäller vem som skall ha det övergripande ansvaret för att det finns tillräckligt underlag för att kunna avgöra påföljdsfrågan i domstol. Detta ansvar ligger även fortsättningsvis på rätten.

Vitesföreläggande vid kallelse till förhör under förundersökning

Det har från polishäll sagts att det föreligger svårigheter att få personer som kallas till förhör under en förundersökning att inställa sig vid förhöret. Som ett sätt att komma till rätta med detta har framförts att sanktionssystemet vid utevaro från sådana förhör borde effektiviseras.

I dag kan hämtningsinstitutet fungera som påtryckningsmedel när det gäller att få såväl misstänkta som målsäganden och vittnen att inställa sig till förhör under en förundersökning. Det är emellertid inte möjligt att kalla någon till ett sådant förhör vid äventyr av vite. Vi anser att tiden nu är mogen för att införa denna möjlighet.

Vi föreslår att bestämmelser införs i rättegångsbalken som gör det möjligt att kalla personer som skall höras under en förundersökning vid äventyr av vite.

Förslaget gör det möjligt att använda ytterligare ett sanktionsmedel i syfte att få personer att infinna sig vid förhör under en förundersökning. Det skall inte vara obligatoriskt att förena sådana kallelser med vite. Behovet av vite får bedömas i varje enskilt fall.

Förslaget innebär att vitessanktionen inte skall användas när förhöret skall ske per telefon eller om kallelsen till förhör avser längre avstånd än att hämtning får ske enligt 23 kap. 7 § RB. Det finns även vissa andra situationer när vitesföreläggande inte skall användas, bl.a. i fråga om personer som är anhållna eller häktade. Det vanligaste är sannolikt att kallelser överhuvudtaget inte utfärdas i dessa fall utan att förhören kommer till stånd ändå.

Behörig att besluta om att en kallelse skall förses med ett vitesföreläggande skall enligt förslaget vara förundersökningsledaren eller någon annan som får leda förhöret.

Den polismyndighet eller åklagare som har beslutat om vitesföreläggandet skall bestämma vitesbeloppets storlek utifrån de allmänna riktlinjer som anges i 3 § viteslagen. En viss schablonisering är här att räkna med.

Allmän domstol föreslås vara behörig att – efter ansökan av den myndighet som har beslutat om vitesföreläggandet – pröva frågan om vitets utdömande.

Väglängden för hämtning till förhör

Ytterligare ett förslag som bör kunna bidra till att effektivisera förundersökningsförfarandet är att utvidga avståndet inom vilket hämtning till förhör under en förundersökning får ske. Den nu gällande begränsningen i 23 kap. 7 § RB till en väglängd på femtio kilometer försvårar ibland ett effektivt utredningsarbete. Vi föreslår därför att femtiokilometersgränsen utökas till ett hundra kilometer. En fördubbling av det nuvarande maximala avståndet kan knappast anses onödigt försvåra för den som berörs av beslutet. Dagens förbättrade kommunikationer gör att en transportsträcka på ett hundra kilometer inte framstår som allvarligt betungande för den som hämtas.

Vi anser dessutom att tiden nu är mogen för att helt slopa kravet på visst längst avstånd i vissa situationer. Om det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum, föreslås att hämtning får ske även vid större avstånd. Därvid skall naturligtvis i övrigt gälla de förutsättningar som föreskrivs i 23 kap. 7 § RB.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 23 kap. 7 §, 45 kap. 1 och 16 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas tre nya paragrafer, 23 kap. 6 a-c §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap. 6 a §

Den som skall höras under förundersökningen får vid vite kallas att infinna sig vid förhöret.

Vitesföreläggande enligt första stycket får användas bara om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Föreläggande får aldrig ske om förhöret avses ske per telefon eller om kallelsen till förhör avser längre avstånd än att hämtning får ske enligt 7 §.

Beslut om vitesföreläggande enligt första stycket meddelas av undersökningsledaren eller av

någon annan som får leda förhöret.

6 b §

Uteblir den som har kallats enligt 6 a § får nytt vite föreläggas, om förhöret äger rum en senare dag.

6 c §

Frågor om utdömande av vite som har förelagts med stöd av 6 a § prövas av tingsrätten i den ort där vitet har utfärdats. Ansökan görs av den myndighet som har beslutat om föreläggandet.

7 §

Underlåter den som kallats till förhör utan giltig orsak att hörsamma kallelsen och överstiger ej väglängden mellan den plats, som utsatts för förhöret, och den, där han har sin bostad eller vid kallelsens mottagande uppehöll sig, *femtio* kilometer, *må* han hämtas till förhöret.

Utan föregående kallelse *må* den som uppehåller sig inom en väglängd av *femtio* kilometer från den plats, där förhör skall hållas, hämtas till förhöret, om undersökningen avser brott, *varå* fängelse kan följa, och det skäligen kan befaras, att han ej skulle hörsamma kallelse eller i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis

Underlåter den som kallats till förhör utan giltig orsak att hörsamma kallelsen och överstiger ej väglängden mellan den plats, som utsatts för förhöret och den, där han har sin bostad eller vid kallelsens mottagande uppehöll sig, *ett hundra* kilometer, *får* han hämtas till förhöret.

Utan föregående kallelse *får* den som uppehåller sig inom en väglängd av *ett hundra* kilometer från den plats, där förhör skall hållas, hämtas till förhöret, om undersökningen avser brott, *på vilket* fängelse kan följa, och det skäligen kan befaras, att han ej skulle hörsamma kallelse eller *att han* i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av

eller på annat sätt försvåra utredningen.

bevis eller på annat sätt försvåra utredningen.

Om det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum, får hämtning enligt första och andra styckena ske oavsett väglängden.

Är den som skall höras anhalten eller häktad, skall han inställas *å* plats, som bestämts för förhöret.

Är den som skall höras anhalten eller häktad, skall han inställas *på den* plats, som bestämts för förhöret.

45 kap.

1 §

Vill åklagaren väcka åtal, skall han hos rätten göra skriftlig ansökan om stämning å den som skall tilltalas; rätten äge dock i den omfattning, som finnes lämplig, uppdraga åt åklagare att själv utfärda stämning.

Åtal skall anses väckt, då stämningsansökan inkom till rätten eller, om åklagaren utfärdat stämning, då denna delgavs den tilltalade.

Ej må mot den tilltalade nytt åtal väckas för gärning, för vilken han redan står under åtal.

Åtal väcks genom att åklagaren hos rätten skriftligen ansöker om stämning mot den som skall tilltalas. Åtal skall anses väckt då stämningsansökan kom in till rätten.

Rätten får i samråd med åklagaren uppdraga åt denne att själv utfärda stämning. I sådant fall skall åklagaren i samband med att stämning utfärdas ge in ett exemplar av stämningen till rätten. Åtal anses väckt när detta exemplar kom in till rätten.

Nytt åtal får inte väckas mot den tilltalade för gärning för vilken han redan står under åtal.

16 §

Stämning, som utfärdas av åklagare, skall innehålla vad i 4 § stadgas om stämningsansökan och vara undertecknad av åklagaren.

Stämning, som utfärdas av åklagare, skall innehålla vad som föreskrivs i 4 § om stämningsansökan.

I stämningen skall åklagaren *tillika* förelägga den tilltalade att inom viss, av åklagaren bestämd tid muntligen eller skriftligen hos rätten *uppgiva* de bevis han vill åberopa vid huvudförhandlingen och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Detta gäller dock *ej*, om åklagaren på grund av den tilltalades erkännande eller annan omständighet finner uppenbart, att bevis *ej* kommer att av den tilltalade *uppgivas*. Om det är lämpligt, *må* åklagaren i stämningen kalla den tilltalade till huvudförhandling.

Då mål av åklagare utsättes till huvudförhandling, *äligge honom att iakttaga* de föreskrifter om tiden för huvudförhandling, som meddelats av rätten; *åklagaren äge ombesörja* kallelser och förelägganden, som avses i 15 §.

Stämningen skall med *därvid* fogade handlingar delges den tilltalade. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress, som saknar betydelse för åtalet, skall inte framgå av de handlingar som delges. Sedan stämningen delgivits, skall *den med bevis därom omedelbart tillställas* rätten.

I stämningen skall åklagaren *dessutom* förelägga den tilltalade att inom viss, av åklagaren bestämd tid muntligen eller skriftligen hos rätten *ange* de bevis *som* han vill åberopa vid huvudförhandlingen och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Det gäller dock *inte* om åklagaren på grund av den tilltalades erkännande eller *någon* annan omständighet finner *att det är* uppenbart att bevis *inte* kommer att *anges* av den tilltalade. Om det är lämpligt, *får* åklagaren i stämningen kalla den tilltalade till huvudförhandling.

När åklagare sätter ut ett mål till huvudförhandling, *skall han följa* de föreskrifter om tiden för huvudförhandling, som meddelats av rätten. *Åklagaren får utfärda sådana* kallelser och förelägganden som avses i 15 §.

Stämningen *och till denna* fogade handlingar skall delges den tilltalade. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress, som saknar betydelse för åtalet, skall inte framgå av de handlingar som delges. Sedan stämningen delgivits skall bevis *om detta ges in till* rätten. *När sådana kallelser och förelägganden som avses i tredje stycket delgivits, skall de med bevis om delgivning ges in till* rätten.

Frågor om utdömande av viten som förelagts i en kallelse

*med stöd av tredje stycket prövas
av rätten utan särskild ansökan.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

När det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet, skall rätten inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten.

När det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet, skall *åklagaren eller* rätten inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten.

Ett sådant yttrande behöver dock inte inhämtas, om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller om rätten inhämtar utredningen på annat sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Yttrandet skall lämnas i tre exemplar till rätten, eller om åklagaren har begärt yttrandet, till denne.

Har rätten begärt yttrandet skall rätten genast sända en kopia av yttrandet till åklagaren och den misstänkte. Har åklagaren begärt yttrandet skall åklagaren genast sända en kopia av detta till den misstänkte och, i samband med att talan väcks, ge in yttrandet till rätten.

Har rätten begärt yttrandet skall rätten genast sända en kopia av yttrandet till åklagaren och den misstänkte. Har åklagaren begärt yttrandet, skall åklagaren genast *ge in detta till rätten* och sända en kopia till den misstänkte. *Om åtal inte har väckts, skall yttrandet dock ges in till rätten först i samband med att åtal väcks.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002.

4 Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

Härigenom föreskrivs att 20 § åklagarförordningen (1996:205) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Chefen för en åklagarmyndighet får förordna arbetstagare som inte är åklagare men som har vunnit tillräcklig erfarenhet att på eget ansvar

1. rekvirera registerutdrag och personbevis,
2. efter beslut av åklagare i varje särskilt fall hämta in yttranden som krävs i ärenden som rör åtalsunderlåtelse,
3. underteckna och expediera underrättelser och meddelanden,
4. fullgöra åklagarens eller åklagarmyndighetens underrättelse-skyldighet med undantag för underrättelser enligt
 - 18 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
 - 1 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, och
 - 3 och 4 §§ förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål,

5. hämta in sådana upplysningar som avses i 3 och 5 §§ förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, *och*

5. hämta in sådana upplysningar som avses i 3 och 5 §§ förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

6. efter beslut av åklagare i varje särskilt fall hämta in yttranden som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

7. utfärda stämning sedan en åklagare beslutat om stämning,

8. underteckna och expediera kallelser och förelägganden, och

6. utföra andra arbetsuppgifter

9. utföra andra arbetsuppgifter

vid handläggningen av mål eller ärenden som inte enligt lag eller annan författning måste utföras av åklagare. vid handläggningen av mål eller ärenden som inte enligt lag eller annan författning måste utföras av åklagare.

Chefen för en åklagarmyndighet får förordna den som är chef för en åklagarkammare att besluta om sådana förordnanden.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002.

5 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 8 § polisförordningen (1998:1558) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 8 §

Länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare får fatta beslut

1. om frihetsberövande,
2. om att avvisa eller avlägsna deltagare i folksamlingar enligt 13 c § polislagen (1984:387),
3. om att skaffa sig tillträde till en bostad eller något annat ställe eller för att undersöka transportmedel enligt 20 § första och andra styckena polislagen,
4. om att skaffa sig tillträde till eller förhindra tillträde till ett hus, rum eller annat ställe m.m. eller om kroppsvisitation enligt 23 § första och andra styckena polislagen,
5. om att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme eller att anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg enligt 24 § polislagen,
6. om vitesföreläggande,
7. om allmänna sammankomster och cirkusföreställningar enligt 2 kap. ordningslagen (1993:1617),
8. om förbud att fortsätta att använda vissa platser eller lokaler enligt 3 kap. 17 § första stycket andra meningen ordningslagen,
9. om att återkalla tillstånd enligt 3 kap. 18 § ordningslagen,
10. om att någon skall vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 19 § ordningslagen,
11. om att polismyndigheten skall vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 21 § ordningslagen,
12. om tillstånd i fråga om handel,
13. om hämtning av barn enligt 21 kap. föräldrabalken eller om åtgärder enligt 10 § andra stycket samma kapitel,

14. om hämtning av barn enligt 18 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. eller om överflyttning av barn eller om åtgärder enligt 20 § samma lag,
15. om avvisning eller om överlämnande enligt 4 kap. 4 § andra och tredje styckena utlänningslagen (1989:529),
16. om återtransport enligt 4 kap. 13 § utlänningslagen,
17. om att ta en utlänning i förvar eller att ställa utlänningen under uppsikt enligt 6 kap. 2, 3, 5 och 9 §§ utlänningslagen,
18. om att ta emot en nöjdförklaring enligt 7 kap. 13 § utlänningslagen,
19. om verkställighet enligt 8 kap. 11 och 13 §§ utlänningslagen,
20. om att göra en anmälan som rör utvisning enligt 2 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om förvar enligt 8 § första stycket samma lag, om husrannsakan, kroppsvisitation m.m. enligt 19 § samma lag eller om att framställa yrkande om tillstånd till hemlig teleavlyssning m.m. enligt 21 § andra stycket samma lag,
21. om tillstånd att resa in från eller ut till något annat land enligt 5 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547),
eller
22. om förordnande av offentligt biträde.
21. om tillstånd att resa in från eller ut till något annat land enligt 5 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547),
eller
22. om förordnande av offentligt biträde, *eller*
23. *om att ansöka om utdömande av vite enligt 23 kap. 6 c § rättegångsbalken.*

Polismyndigheten får uppdra åt en annan anställd än som anges i första stycket att fatta beslut i ärenden som anges där, om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002.

1 Allmänt

Rättsväsendet har under senare år genomgått stora förändringar eller reformer. Reformeringen har avsett både den inre och den yttre organisationen men även regelverk, arbetsmetoder m.m. har förändrats. Sett ur ett medborgarperspektiv har rättsväsendet av i dag stora förtjänster jämfört med förhållandena för bara 10–20 år sedan.

En förutsättning för ett väl fungerande rättsväsende är att dess myndigheter fungerar väl. Detta kräver i sin tur att myndigheterna är ändamålsenligt organiserade, har en fungerande administration, är lokaliserade på ett rationellt sätt samt har ett väl utformat regelverk i form av lagar och andra författningar till sin hjälp. Vidare krävs att det inom myndigheterna finns en generellt sett hög kompetens inom respektive ansvarsområde. Rättsväsendet skall dessutom kunna ge en god service till medborgarna. Med god service avses bl.a. en effektiv och snabb handläggning av mål och ärenden, en hög juridisk kvalitet eller rättssäkerhet och ett gott bemötande.

Beredningen för rättsväsendets utveckling har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Det finns två ledstjärnor i detta arbete. Den ena är rättskedjeperspektivet. Det innebär att vi har till uppgift att verka för att utvecklingen inom rättsväsendet sker samordnat och utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheterna inom rättsväsendet. Detta skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter. Den andra ledstjärnan är medborgarperspektivet. Det innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tilltänkta förändringar och reformer som skall stå i fokus.

Vi har enligt direktiven fyra särskilt angivna huvuduppgifter. Dessa är att undersöka möjligheterna att förkorta genomströmningstiderna i brottmål, att överväga hur den brottsutredande verksamheten ytterligare kan effektiviseras, att se över frågan om

utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet samt övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering.

Alla de nu nämnda frågorna hör naturligtvis ihop på ett eller annat sätt. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet är ju en förutsättning för ett snabbare flöde av mål och ärenden genom rättsväsendets myndigheter. Det har också visat sig att frågan om var viss verksamhet är lokaliserad kan ha betydelse för bl.a. kvaliteten på det arbete som utförs (se t.ex. Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet, Rapport 1998/99:9).

Vårt arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål har vi besökt ett antal myndigheter – såväl på central som lokal nivå – inom polis-, åklagar- och domstolsväsendena samt kriminalvården. Till oss har också knutits ett antal sakkunniga från bl.a. vissa av rättsväsendets myndigheter på central nivå. Vi har dessutom inrättat två arbetsgrupper, en för kriminalpolisfrågor och en som skall ägna sig åt frågan om att åstadkomma en snabbare genomströmning i brottmål. I dessa ingår företrädare från rättsväsendets myndigheter på lokal nivå och Sveriges advokatsamfund.

Vi skall kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. I denna del har vi inlett vårt arbete med en kartläggning av avslutade, pågående och planerade utvecklingsprojekt inom rättsväsendet. Kartläggningen har också omfattat resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts under de senaste åren. Samtidigt har en första probleminventering inletts. I kartläggningen och probleminventeringen har vi initialt särskilt ägnat oss åt två av våra huvuduppgifter. Det gäller dels möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom, dels den brottsutredande verksamheten.

2 En snabbare genomströmning

Bedömning: Brottsutredning och lagföring måste ske snabbare. Det bör kunna åstadkommas genom att öka parallelliteten i förarbetet till brottmålsrättegången.

2.1 Allmänt om brottmålsprocessen

2.1.1 Inledning

Beredningen för rättsväsendets utveckling har till uppgift att bl.a. öka kvaliteten i rättsväsendets arbete. Ett kvalitetsmått utgörs av genomströmningstidernas längd. När det gäller hanteringen av brottmål är det känt att de totala genomströmningstiderna – generellt sett – är för långa.

Under senare år har en omfattande granskning ägt rum av rättsväsendets myndigheter. Under 1990-talet har således Riksrevisionsverket (RRV) presenterat ett 20-tal rapporter där resultatet av olika granskningar av rättsväsendet redovisas. Även Riksdagens revisorer har under motsvarande period granskat rättsväsendets myndigheter, dock inte i samma omfattning som RRV. Därtill kommer den granskning som bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern har stått för under samma period.

I det följande redovisas något av denna granskning. Här skall framhållas att några av de rapporter som redovisas är några år gamla. Granskningen avser i dessa fall förhållandena som de såg ut i början och mitten av 1990-talet. Sedan dess har bl.a. organisationsförändringar ägt rum inom framför allt polis- och åklagarväsendena. Även andra förändringar har skett, bl.a. till följd av den kritik som framförts i rapporterna. Verkligheten ser därför i dag inte ut riktigt på samma sätt som när granskningen ägde rum. Vi anser trots detta att det finns skäl att redovisa vissa delar av granskningarna.

2.1.2 Problemen med nuvarande genomströmningstider

I rapporten Rättskedjan (1996:63) behandlar RRV olika aspekter på de myndigheter som verkar inom rättskedjan. En av dessa utgörs av genomströmningstidernas längd. RRV redovisar en ärendestudie som genomfördes för att mäta genomströmningstider för olika moment i rättsprocessen. Studien genomfördes genom att man tog del av ca 3 000 ärenden mellan åren 1990 och 1994 vid åtta olika tingsrätter. På grundval av ärendestudien fann RRV bl.a. att

- det tog i genomsnitt ca sju månader för de studerade ärendena att passera rättskedjan,
- det är skillnader i genomströmningstider mellan olika brottstyper och mellan prioriterade och oprioriterade ärenden,
- när det gäller de prioriterade ärendegrupperna häktade och ungdomar är det stor skillnad i genomströmningstid,
- det är hos polisen som ärendena befinner sig den längsta tiden, 81 dagar, av den genomsnittliga genomströmningstiden. Motsvarande tider hos åklagaren är 47 dagar och hos tingsrätten 71 dagar, samt att
- utredningar av de relativt okomplicerade brottstyperna snatteri och trafikbrott i princip tar lika lång tid att handlägga som det genomsnittliga brottet.

I rapporten Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder (RRV 1999:30) kartlägger och analyserar RRV olika problemområden inom brottmålskedjan. Beskrivningen i rapporten är baserad på en omfattande internationell litteratursökning. I framställningen betonas aktiviteter och samverkan mellan huvudaktörerna i brottmålskedjan. Följande huvudansatser framhålls som särskilt giltiga när det gäller att angripa problem i denna kedja:

- Förenklade förfaranden, som innebär att utredningen och den övriga rättsprocessen sker i förenklade former.
- Attrition, som innebär att ärenden kan sorteras bort från brottmålskedjan. Exempel på attritioner i Sverige är föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande samt beslut att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned en förundersökning.
- Administrativa ansatser, som innebär organisatoriska och administrativa lösningar samt samverkansformer. Under denna

rubrik hänför RRV frågor om t.ex. rollfördelning, samlokalisering, parallellitet i handläggningen och prioriteringsordning.

- Övergripande styrning och institutionella ansatser, vilkas syften är att skapa förutsättningar för en förbättrad styrning och resursfördelning mellan brottmålskedjans aktörer, men med bibehållen integritet för varje aktör.

I rapporten redovisas ett flertal exempel på hur dessa huvudansatser praktiskt har genomförts, prövas eller utreds. Bl.a. nämns försöksverksamheter i Sverige (se avsnitt 2.2) där man försöker att få aktiviteter hos de olika aktörerna att ske delvis parallellt. RRV konstaterar att erfarenheterna från dessa försök visar att detta leder till minskade kostnader och till högre kvalitet, t.ex. i form av bättre kvalitet i utsagor från vittnen.

RRV har dessutom i år presenterat en tredje rapport på temat rättskedjan. Rapporten har namnet Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser (RRV 2001:3). I rapporten redovisas bl.a. hur lång tid det tar för rättssystemet att hantera några vanligt förekommande brottmålsärenden med en misstänkt gärningsman från brottsanmälan till dom i tingsrätt. RRV redovisar bl.a. den tid inom vilka hälften av ärendena har avslutats (medianvärden). Man fann att medianvärdet för butiksstölder var ca 4,9 månader för riket som helhet. Motsvarande medianvärden för rattfylleri var 4,1 månader och för misshandelsbrott 6 månader. När det gäller tider inom vilka 75 procent av ärendena var avslutade fann RRV att respektive aktör behövde två till tre gånger längre tid för att avsluta dessa 25 procent ytterligare ärenden. Inom denna tid avslutas merparten (75 procent) av ärendena (rapporten s. 12 ff). Värt att nämna i detta sammanhang är också det som RRV framhåller i sin rapport, nämligen att en stor del av genomströmningstiderna egentligen består av liggetider (rapporten s. 20).

År 1999 presenterade Riksdagens revisorer rapporten Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9). I rapporten presenteras en granskning som revisorerna gjort av framför allt polis- och åklagarväsendena. I rapporten berörs även tingsrätternas och häktenas organisation. Granskningen omfattar dessutom en kartläggning av förundersökningsarbetet i tre län.

När det gäller förundersökningarnas kvalitet menade revisorerna att ett kvalitetsmått utgörs av handläggningstidernas längd. Man granskade därför ärendehandläggningen av anmälda misshandels-

brott i tre län under en viss period. I ärendena fanns en skäligen misstänkt person född 1973. Vid undersökningstillfället i augusti 1998 hade 57 procent av de totalt 341 ärendena avskrivits medan 24 procent fortfarande var öppna. Endast 18 procent av ärendena hade lett till lagföring. De avslutade ärendena hade tagit mellan 185 och 233 dagar från anmälan till dom. Revisorerna fann att handläggningstiden för den aktuella typen av ärenden var anmärkningsvärt lång. Många domare, försvarare och utredare som revisorerna intervjuat ansåg att förundersökningarnas kvalitet allmänt sett har blivit sämre under 1990-talet.

JO genomför sedan hösten 1999 en granskning av den brottsutredande verksamheten vid olika polismyndigheter i landet. Granskningen, som sker i form av inspektioner, avser bl.a. polisens handläggningstider i denna verksamhet. Hittills har sju sådana inspektioner genomförts över hela landet.

I september 1999 inspekterades Polismyndigheten i Stockholms län, närpolisområde Centralstationen, CST (JO:s protokoll dnr 3585-1999). Vid den tidpunkten fanns där en utredningsbalans om ca 600 ärenden. Vid närpolisområdet tjänstgjorde då två utredningsmän. I ett av de beslut som JO meddelade med anledning av inspektionen konstaterades bl.a. att utredningsverksamheten vid CST inte uppfyllde de grundläggande krav som måste ställas på sådan verksamhet. JO ansåg att den mest anmärkningsvärda bristen var de mycket långa handläggningstiderna. Ett stort antal ärenden hade legat lång tid utan att några synbara utredningsåtgärder hade vidtagits. Vissa ärenden hade legat så länge att de påstådda brotten hade preskriberats. JO konstaterade att utredningsverksamheten vid CST stod i uppenbar strid med bestämmelsen i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (JO:s beslut den 17 oktober 2000 i ärende dnr 4612-1999).

I maj 2000 inspekterades Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, närpolisområde Klara (JO:s protokoll dnr 1647-2000). Vid tidpunkten för inspektionen hade närpolisområde Klara en utredningsbalans om ca 990 ärenden. Av dessa hade 500-600 ärenden inte tilldelats någon handläggare. Vid inspektionen uppmärksammades 134 ärenden i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas i olika hänseenden. I dessa ärenden hade i princip inga utredningsåtgärder vidtagits under minst ett års tid, och i vissa fall föreföll det i anmälan angivna brottet ha preskriberats. I ett av de

beslut som följde med anledning av inspektionen konstaterade JO bl.a. att den mest anmärkningsvärda bristen även här var de mycket långa handläggningstiderna (JO:s beslut den 11 december 2000 i ärendena dnr 2210–2000 och 2212–2000).

I juni 2000 inspekterades Polismyndigheten i Hallands län, kriminalavdelning Halmstad och närpolisområde Halmstad (JO:s protokoll dnr 2127–2000). Vid tidpunkten för inspektionen hade kriminalavdelningen Halmstad en utredningsbalans om 1 538 ärenden, varav 905 ärenden inte var utlagda på någon handläggare. Vid avdelningen tjänstgjorde 21 utredningsmän. En inspektör var i början av juni 2000 förundersökningsledare i 843 ärenden. Vid inspektionen uppmärksammades 149 ärenden vid kriminalavdelningen i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas i olika hänseenden. I ett av de beslut som följde med anledning av inspektionen konstaterade JO bl.a. att det framkommit allvarliga brister i utredningsverksamheten. De mest anmärkningsvärda av dessa gällde de mycket långa handläggningstiderna (JO:s beslut den 31 januari 2001 i ärende dnr 3203–2000).

I november 2000 inspekterades Polismyndigheten i Stockholms län, Norrorts polismästar distrikt, närpolisområde Upplands Väsby (JO:s protokoll dnr 3973–2000). Utredningsbalansen uppgick vid tidpunkten för inspektionen till ca 190 ärenden. Vid inspektionen uppmärksammades 40 ärenden vid utredningsavdelningen i vilka handläggningstiden kunde ifrågasättas i olika hänseenden. I ett av de beslut som följde med anledning av inspektionen konstaterade JO bl.a. att det mest anmärkningsvärda var de långa handläggningstiderna i de 40 ärendena (JO:s beslut den 12 mars 2001 i ärende dnr 4226–2000).

I december 2000 inspekterades Polismyndigheten i Kalmar län, kriminalavdelningen och närpolisområde Kalmar (JO:s protokoll dnr 4228–2000). Vid inspektionen granskades drygt 200 av de äldsta öppna ärendena på kriminalavdelningen och samtliga öppna ärenden på närpolisområde Kalmar. JO konstaterade i protokollet över inspektionen att 141 av de äldsta öppna ärendena hade legat under minst ett års tid utan att några synliga utredningsåtgärder hade vidtagits i dem. Granskningen i denna del togs upp till utredning i ett särskilt ärende. JO har ännu inte meddelat något beslut i detta ärende.

I februari 2001 inspekterades Polismyndigheten i Södermanlands län, polisområde Eskilstuna, utredningsverksamheten i Strängnäs (JO:s protokoll dnr 667–2001). Vid

inspektionen granskades de 100 äldsta ärendena vid Strängnäs NÄPO respektive på utredningsroteln. Granskningen i denna del togs upp till utredning i ett särskilt ärende. JO har ännu inte meddelat något beslut i detta ärende.

I mars 2001 inspekterades Polismyndigheten i Jämtlands län, kriminalavdelningen (rotel 9), polisområde Östersund och närpolisområde Berg (JO:s protokoll dnr 1087-2001). JO:s granskning omfattade 143 av de äldsta öppna ärendena på kriminalavdelningen, 107 av de äldsta öppna ärendena vid polisområde Östersund och 84 av de äldsta öppna ärendena vid närpolisområde Berg samt stickprovsvis ungdomsärenden vid polisområde Östersund. JO konstaterade i protokollet över inspektionen att ett mycket stort antal av de äldsta ärendena hade legat under minst ett års tid utan att några synliga utredningsåtgärder hade vidtagits i dem. I vissa fall syntes utredningarna vara slutförda, men ärendena var inte avförda i kriminaldiariet. JO beslutade att ta upp polismyndighetens handläggning till utredning i ett särskilt ärende. JO har ännu inte meddelat något beslut i det ärendet.

Avslutningsvis skall här redovisas några uppgifter ur polisens årsredovisning för 2000. Där framgår att genomströmningstiden hos polisen för våldsbrott nu är 129 dagar, ekobrott 331 dagar, narkotikabrott 87 dagar, trafikbrott 40 dagar, tillgrepps- och skadegörelsebrott 20 dagar och övriga brott 130 dagar. Genomströmningstiderna för våldsbrott, tillgrepps- och skadegörelsebrott samt övriga brott har dock minskat sedan föregående år (Polisens årsredovisning 2000 s. 26).

2.1.3 Behovet av en reformering

Av det föregående framgår att tiderna för handläggningen av brottsutredningarna och brottmålsförfarandet är för långa. Åtgärder behöver därför vidtas för att dessa förfaranden skall ske snabbare.

Till viss del är det en resursfråga. Det ankommer emellertid i första hand på myndigheterna själva att se över resursfördelningen och att uppmärksamma statsmakterna på resursbehoven. Men till viss del handlar det också om arbetsorganisation och arbetsformer. Detta är också i första hand en fråga för myndigheterna själva.

Det är dock också en uppgift för oss att utifrån våra direktiv överväga dessa frågor, särskilt i den mån det behövs författningsändringar för att möjliggöra ett snabbare förfarande.

Mot bakgrund av de otillfredsställande förhållanden som råder i dag har vi med förtur undersökt om man genom några begränsade och inte alltför komplicerade lagändringar skulle kunna relativt snabbt förbättra förutsättningarna att förkorta handläggningstiderna. I det nu föreliggande betänkandet behandlas – såvitt gäller frågan om ett snabbare förfarande – endast sådana lagändringar. Vi avser att senare återkomma till frågan om andra åtgärder.

Innan vi går närmare in på vilka förslag till lagändringar som bör kunna övervägas redovisas som bakgrund viss försöksverksamhet med snabbare handläggning som redan genomförts på lokala initiativ.

2.2 Redogörelse för några hittillsvarande försök med snabbare genomströmning

Runt om i landet pågår en rad försöksprojekt som syftar till att, inom ramen för gällande regelverk, förkorta de totala genomströmningstiderna från brottsanmälan till dom. Syftet skall uppnås genom i första hand ett ökat samarbete inom rättsväsendet på de orter där projekten pågår. I de flesta projekt finns en målsättning om att tiden mellan brottsanmälan och dom skall vara ca fyra veckor. De första projekten startade för ca två år sedan i Handen (SL-projektet) och i Jönköping (KLÖS-projektet). Det finns anledning att här närmare beskriva just dessa projekt. Vi vill nämna att dessa två projekt numera är avslutade men att man på dessa orter alltså tillämpar det sätt att arbeta på som utvecklades i projekten. Skillnaden är således att arbetet inte längre bedrivs i projektform.

I projekten valdes vissa brottstyper ut för denna snabbare handläggning. SL-projektet i Handen koncentrerade sig på våld mot kvinnor. I KLÖS-projektet koncentrerade man sig inledningsvis på bl.a. enklare misshandelsbrott, enklare stöldbrott och viss trafikbrottslighet. Efter en tid bestämdes dock att det inte skulle finnas någon begränsning vad gällde brottstyp i det sistnämnda projektet. Samtliga brott som lämpade sig för en snabb handläggning kunde således ingå i projektet. Inte i något av projekten handlades dock mål med häktade eller ungdomsmål.

Ett av flera medel som man använde för att minska genomströmningstiderna var att öka parallelliteten i handläggningen. Det innebär att nästa aktör i brottmålsförfarandet påbörjar handläggningen innan den tidigare aktören är helt klar med sin del. I Handen innebar det rent konkret att åklagaren redan under förundersökningen beslutade att inhämta viss personutredning i de fall då sådan erfordrades. Det rörde sig här om yttranden från frivårdsmyndigheten enligt bestämmelsen i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Man gjorde också – i detaljerna – en översyn av rollfördelningen mellan framför allt polis och åklagare men även mellan åklagare och tingsrätt. När det gällde rollfördelningen mellan polis och åklagare lät man i Jönköping åklagaren inträda som förundersökningsledare i samtliga brottsutredningar som handlades inom ramen för projektet. I Handenprojektet innebar översynen av rollfördelningen inte bara att åklagare beslutade om viss personutredning utan också att åklagaren gavs behörighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling. Lagmannen vid Handens tingsrätt meddelade ett generellt förordnande för åklagare vid 6:e åklagarkammaren vid Åklagarmyndigheten i Stockholm att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling i de mål som handlades inom ramen för SL-projektet. Tingsrätten upplät en särskild dag per vecka för sådana förhandlingar.

I båda projekten infördes också särskilda tidsfrister för brottsutredningsförfarandet och för när huvudförhandling skulle äga rum. I Handen bestämdes tiden för brottsutredningsförfarandet till fyra dagar från brott till beslut i åtalsfrågan. Redan veckan efter det att åtalsbeslut fattats skulle huvudförhandling äga rum. Avslutningsvis kan också nämnas att i Handen var polisen aktiv för att få tilltalade, målsäganden och vittnen att komma till huvudförhandlingen. Det innebar att polisen redan under förundersökningen talade om för berörda vilken dag en huvudförhandling kunde beräknas äga rum.

En positiv effekt – vid sidan av minskade genomströmningstider – uppges för t.ex. domstolarnas del ha varit att antalet inställda huvudförhandlingar har minskat. Vad gäller Handenprojektet har det konstaterats att det – sedan projektet pågått en tid – skett en minskning i antalet anmälda fall av misshandel riktad mot kvinnor inom domkretsen. Bland dem som deltagit i projektet finns uppfattningen att detta har sin grund i att samhällets reaktion på brottet kommit snabbare.

2.3 Vår bedömning i stort

Som redan har framhållits (se avsnitt 2.1.3) behöver åtgärder vidtas för att förfarandet från brottsanmälan till dom (eller annan form av avslutande) skall ske snabbare. Det hade naturligtvis varit bra om detta hade kunnat ske genom åtgärder som varit generella för alla situationer. Det är emellertid knappast möjligt. Det finns skillnader i förutsättningarna som förhindrar det. Det kan t.ex. gälla underlaget i form av antal brottsanmälningar, brottsutredningar och brottmål i olika geografiska områden. Möjligheterna att skapa snabbare förfaranden kan också variera beroende på t.ex. brottstyper och utredningsförhållanden.

Enligt vår uppfattning står det därför klart att lösningar måste sökas efter delvis olika vägar. I en del avseenden går det säkert att åstadkomma generella lösningar medan det i andra fall får bli frågan om en differentiering, där lösningarna anpassas till faktorer som t.ex. brottsanmälningsfrekvens, målunderlag och brottstyper.

Det finns skillnader mellan storstadsregioner och övriga landet som påverkar möjligheterna att åstadkomma ett snabbare förfarande. Det innebär att det kan bli fråga om olika lösningar beroende på var i landet en brottmålsprocess äger rum. I storstadsregionerna finns med hänsyn till det stora antalet brott avsevärt gynnsammare förutsättningar att bygga upp ett särskilt snabbförfarande för vissa typer av brott. Det är emellertid angeläget att undersöka om inte förfarandet i landet i övrigt också skulle kunna snabbas upp – om än inte i samma utsträckning – så att genomströmningstiderna i brottmål skulle kunna förkortas även där. Den sistnämnda frågan behandlar vi i detta betänkande.

Vad vi behandlar i detta betänkande – såvitt gäller frågan om en snabbare genomströmning i brottmål – är således om det finns möjlighet att med bibehållen rättssäkerhet skapa förutsättningar för att förkorta tiderna hos de olika leden i brottmålsförfarandet. Vi begränsar oss därvid till polismyndighet, åklagarmyndighet och domstol. De förslag som vi lägger fram är avsedda att skapa en möjlighet för dessa myndigheter att vidta åtgärder som sammantaget förkortar genomströmningstiden.

Eftersom förutsättningarna lokalt i landet kan vara mycket olika, har vi inte sett det som lämpligt att göra annat än att öppna en möjlighet för polismyndighet, åklagarmyndighet och tingsrätt att lokalt ordna sin handläggning i vissa avseenden så att genomströmningstiden förkortas. Det är således de lokala enheterna i rätts-

väsentet som har avgörandet i sin hand när det gäller i vilken utsträckning som de av oss föreslagna nya regelramarna skall tas i anspråk. Det innebär att förhållandena i landet kan komma att bli olika i detta avseende. Härigenom skapas enligt vår mening goda förutsättningar för den nödvändiga lokala anpassningen.

I det följande behandlar vi hur – i vart fall vissa komponenter i – ett huvudalternativ för ett snabbförfarande kan se ut. Vi vill redan här anmärka att detta huvudalternativ inte är avsett att tillämpas i mål med häktade eller i mål där lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) är tillämplig. Skälen för detta kommer att framgå längre fram i betänkandet (se särskilt avsnitten 2.4.4 och 2.5.4). Problemen med nuvarande genomströmningstider avser huvudsakligen inte heller dessa måltyper.

Vi avser att återkomma i ett senare betänkande till frågan om det är möjligt att för vissa situationer skapa ett ännu snabbare förfarande än huvudalternativet.

De i föregående avsnitt beskrivna försöksprojekten har visat att det redan inom ramen för nu gällande lagstiftning finns möjligheter att skapa ett snabbare förfarande och därmed påskynda genomströmningen i brottmål genom ett ökat administrativt samarbete mellan myndigheter och domstolar. Det ankommer på myndigheterna och domstolarna själva att ta till vara dessa möjligheter. Eftersom det framför allt ligger i domstolarnas hand att fatta de beslut som behövs för att utnyttja möjligheterna, har domstolarna ett särskilt ansvar i detta avseende.

Bland dem som deltagit i försöksprojekten finns uppfattningen att möjligheterna att åstadkomma ett snabbare förfarande skulle öka om vissa begränsade författningsändringar kunde göras. Vad som därvid i första hand har nämnts gäller möjligheterna för åklagare att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling samt att besluta om personutredning. Vi har därför undersökt dessa frågor särskilt. En utgångspunkt för oss har därvid varit att nu i detta inledande skede av vårt arbete endast ta upp sådana frågor som bedöms vara av relativt enkel karaktär såväl i sak som när det gäller lagtekniskt utförande. Andra frågor får vi återkomma till.

2.4 Stämning och kallelse till huvudförhandling

2.4.1 Inledning

Det finns flera olika sätt att gå till väga när det gäller att förkorta de totala genomströmningstiderna inom rättsväsendet. Möjligheten att få aktiviteter att ske parallellt under handläggningen och inte i en serie efter varandra anses som ett sätt att minska dessa tider. Ett annat sätt kan vara att se över rollfördelningen inom rättsväsendet (jfr ovan avsnitt 2.1.2).

Det finns redan i dag en möjlighet för rätten att ge åklagaren i uppdrag att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling. De bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar detta är dock avsedda att användas endast i undantagsfall. Vi tar i det följande upp frågan om denna undantagsregel borde förändras till att bli en mera generell möjlighet.

Först redogörs för de mest centrala reglerna på området och något om tidigare överväganden. Därefter redovisas våra överväganden.

2.4.2 Nuvarande regler

Väckande av åtal, stämningsansökans innehåll samt rättens prövning av stämningsansökan

Om åklagaren vill väcka åtal, skall han enligt 45 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) göra en skriftlig ansökan om stämning hos rätten. Enligt bestämmelsen får rätten, i den omfattning som bedöms lämpligt, uppdra åt åklagaren att själv utfärda stämning. I vissa fall kan åtal väckas utan stämning, bl.a. för vissa förseelser i rättegången. Av paragrafens andra stycke framgår att åtal anses väckt när stämningsansökan kom in till rätten. Om åklagaren utfärdar stämning anses dock åtal väckt först när stämningen delgetts den tilltalade.

I 45 kap. 4 § RB anges vad en stämningsansökan skall innehålla, bl.a. uppgifter om den tilltalade, målsägande, om sådan finns, den brottsliga gärningen med angivande av tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter som behövs för att gärningen skall kunna kännetecknas samt tillämpliga lagrum.

En stämningsansökan skall avvisas om rätten finner att det är uppenbart att den som väcker åtalet inte äger tala å brottet eller om

målet på grund av rättegångshinder inte kan tas upp till prövning; 45 kap. 8 § RB.

Rättens utfärdande av stämning

Enligt 45 kap. 9 § RB skall rätten, om stämningen inte avvisas, utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet. Stämningen skall tillsammans med stämningsansökan och därvid fogade handlingar delges den tilltalade.

I 45 kap. 10 § RB föreskrivs att rätten i stämningen dessutom skall förelägga den tilltalade att uppge vilken bevisning han åberopar och vad han vill styrka med varje bevis. Det gäller dock inte om det på grund av den tilltalades erkännande eller andra omständigheter kan antas att uppgift om bevisning inte behövs. De skriftliga bevis som åberopas av den tilltalade bör ges in samtidigt som bevisuppgift lämnas. Om det behövs för att huvudförhandlingen skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt, får rätten också förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för den.

Tiden för huvudförhandling och kallelser till denna

Rätten skall, så snart det kan ske, bestämma tid för huvudförhandlingen. För behandling av rättegångsfråga eller en del av saken, som får avgöras särskilt, får huvudförhandling sättas ut, trots att målet i övrigt inte är berett till huvudförhandling (45 kap. 14 § första stycket RB).

Enligt 45 kap. 15 § RB skall åklagaren kallas till huvudförhandlingen. Om målsäganden biträder åtalet eller annars för talan jämte åklagaren eller om han skall höras i anledning av åklagarens talan, skall också målsäganden kallas. Om målsäganden skall inställa sig personligen, skall rätten förelägga honom vite. Den tilltalade skall kallas till huvudförhandlingen i stämningen eller genom särskild kallelse. Skall han infinna sig personligen eller krävs det att han på annat sätt är närvarande, skall rätten förelägga honom vite. Om det finns anledning anta att den tilltalade inte skulle iaktta ett sådant föreläggande, får rätten förordna att han skall hämtas till huvudförhandlingen. Kan målet enligt bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB komma att avgöras trots att den tilltalade har inställt sig endast genom ombud eller har uteblivit, skall han i kallelsen erinras om

detta. Rätten förordnar om inställandet av den som är anhållen eller häktad. Bestämmelser om kallelse av vittne och sakkunnig finns i 36 och 40 kap. RB (anm. 40 kap. RB innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om kallelse av sakkunnig trots att det anges i 45 kap. 15 § RB; jfr dock 40 kap. 16 § RB).

När det gäller den tilltalades skyldighet att infinna sig personligen vid huvudförhandlingen finns bestämmelser om det i 21 kap. 2 § RB. Motsvarande bestämmelser såvitt avser målsäganden finns i 20 kap. 14 § RB och 11 kap. 5 § RB.

Stämning som utfärdas av åklagaren

I 45 kap. 16 § RB föreskrivs att stämning som utfärdas av åklagare skall innehålla vad som anges i 4 § om stämningsansökan och vara undertecknad av åklagaren. I stämningen skall åklagaren – som huvudregel – förelägga den tilltalade att inom en viss, av åklagaren bestämd tid, muntligen eller skriftligen hos rätten uppge de bevis han vill åberopa vid huvudförhandlingen och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Om det är lämpligt får åklagaren i stämningen kalla den tilltalade till huvudförhandling. Om åklagaren sätter ut ett mål till huvudförhandling, skall han iaktta de föreskrifter om tiden för huvudförhandling som meddelas av rätten. Åklagaren får också ombesörja sådana kallelser och förelägganden som avses i 15 §. Stämningen skall med därtill fogade handlingar delges den tilltalade. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress, som saknar betydelse för åtalet, skall inte framgå av de handlingar som delges. Sedan stämningen delgivits, skall den med bevis därom omedelbart sändas till rätten.

Delegationsbestämmelser

För tingsrätternas del gäller att lagmannen får förordna tingsnotarier och andra anställda som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar utfärda stämning sedan en lagfaren domare har beslutat om stämning (16 § första stycket 1 förordning [1996:381] med tingsrättsinstruktion [tingsrättsinstruktionen]). Vidare gäller att lagmannen, under motsvarande förutsättningar, får förordna tingsnotarier och andra anställda att underteckna och expediera kallelser och förelägganden (16 § första stycket 3 tingsrättsinstruktionen). Beträffande andra anställda än tingsnotarier

finns en inskränkning i det att de inte har rätt att underteckna kallelser enligt lagen (1974:752) om nordisk vittnesplikt m.m. (16 § andra stycket tingsrättsinstruktionen).

Det finns dessutom ytterligare delegationsbestämmelser för tingsrätternas del i förordningen (1997:139) om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna. Förordningen gäller fram till den 1 januari 2002. Enligt bestämmelser i förordningen får lagmannen som huvudregel förordna beredningsjurister, tingsnotarier som har tjänstgjort minst ett år och även andra anställda att på eget ansvar utfärda stämning (6 och 7 §§ i förordningen). För andra anställda än beredningsjurister och tingsnotarier med minst ett års tjänstgöring gäller den begränsningen att det skall vara fråga om mål där talan har väckts av åklagare. Något krav på att utfärdandet av stämning skall ha föregåtts av beslut av en lagfaren domare finns inte enligt förordningen.

Som framgått skall stämning som utfärdas av åklagaren vara undertecknad av åklagaren. Åklagarförordningen (1996:205) medger inte delegation när det gäller att underteckna stämning. I 20 § första stycket 1–5 åklagarförordningen anges några specifika uppgifter som får delegeras till andra anställda än åklagare. Enligt punkt 6 i samma bestämmelse får delegation dessutom ske när det gäller andra arbetsuppgifter än vad som framgår av punkterna 1–5 om arbetsuppgiften inte enligt lag eller annan författning måste utföras av en åklagare.

Viteslagen

I lagen (1985:206) om viten (vitesL) finns allmänna bestämmelser om viten. Viteslagen gäller viten som enligt lag eller annan författning får föreläggas av myndigheter. Lagen skall dock inte tillämpas i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet (1 §).

Enligt 6 § vitesL gäller, som huvudregel, att frågor om utdömande av viten prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet. Frågor om utdömande av viten som har förelagts en part eller någon annan till fullgörande av en skyldighet i en rättegång eller i annat motsvarande förfarande prövas dock utan särskild ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet.

2.4.3 Tidigare överväganden

Tiden före rättegångsbalken

Före rättegångsbalkens ikraftträdande år 1948 fanns en bestämmelse i 11 kap. 34 § rättegångsbalken enligt vilken talan om ansvar för brott, som huvudregel, skulle väckas genom stämning. Stämning var dock inte nödvändig om talan väcktes mot någon som var personligen närvarande vid rätten. Vidare ansågs häktning innebära att åtal väcktes. Någon stämning behövdes således inte heller i detta fall. Befogenheten att anhängiggöra åtal omedelbart vid rätten ansågs dock medföra sådana olägenheter att bestämmelsen togs bort. Samtidigt gjordes frågan om åtal mot en häktad person oberoende av häktningsåtgärden. Häktning kunde därigenom användas även innan åklagaren tagit ställning till om någon skulle åtalas eller ej (SOU 1938:44 s. 468).

I 11 kap. 34 § rättegångsbalken fanns också en bestämmelse enligt vilken allmän åklagare, utan domstolens medverkan, var behörig att utfärda stämning.

I processkommissionens år 1926 avlämnade betänkande angående rättegångsväsendets ombildning föreslogs att denna rätt för åklagaren att utan domstolens medverkan själv utfärda stämning skulle behållas oförändrad. Processkommissionen konstaterade dock att betydelsen av regeln mest var av övervägande formell natur eftersom domstolen hade att ombesörja förberedelsen till huvudförhandlingen, bestämma tiden för denna och att även kalla berörda till förhandlingen. Den av åklagaren utfärdade stämningen skulle därför inte kunna ange någon tid för huvudförhandlingen. Den skulle däremot innehålla ett bevisföreläggande till den tillade. När bevisuppgift kommit in till rätten skulle den delges åklagaren. Först därefter kunde rätten sätta ut målet till huvudförhandling (SOU 1926:32 s. 126).

Processlagberedningen

När processlagberedningen år 1938 lämnade sitt betänkande med förslag till rättegångsbalk föreslogs att denna generella behörighet för åklagaren att utfärda stämning skulle tas bort. Det ansågs lämpligt eftersom rätten med processlagberedningens förslag skulle ha huvudansvaret när det gällde att besluta om åtgärder för målets förberedande och när det gällde att bestämma tid för huvudför-

handling. Rättens medverkan ansågs dock inte vara nödvändig i samtliga mål. Som exempel angav processlagberedningen den situationen då åklagaren i omedelbar anslutning till ett förhör med den misstänkte kan utfärda stämning och delge den. På grund av detta framhölls att rätten, i den omfattning som befanns lämpligt, skulle kunna ge åklagaren i uppdrag att själv utfärda stämning. Denna befogenhet skulle också kunna tillerkännas åklagaren beträffande alla ordningsförseelser eller beträffande vissa andra grupper av brott, när den misstänkte erkänt gärningen eller det av annan anledning fanns skäl att anta att förberedande åtgärder inte behövdes. I mera omfattande mål och i mål rörande häktad ansågs det dock att stämning skulle utfärdas av rätten (SOU 1938:44 s. 468 och 477).

Det var emellertid inte uteslutet att åklagaren gavs i uppdrag att utfärda stämning även om förberedande åtgärder var nödvändiga. I den situationen skulle dock åklagaren i stämningen inskränka sig till att förelägga den tilltalade att komma in med bevisuppgift till rätten (Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 646).

Även i det fallet då det krävs en lämplighetsprövning från rättens sida för att rätten skall ta upp målet ansågs att åklagaren skulle avhålla sig från att utfärda stämning. En sådan lämplighetsprövning är föreskriven i 19 kap. 1 § tredje stycket, 3 § andra stycket och 6 § RB. I bestämmelserna regleras frågan om laga domstol i brottmål (NJA II 1943 s. 245).

Ett ytterligare skäl som ansetts motivera att stämning utfärdas av rätten även i åklagarmål var att rätten bör ha möjlighet att omedelbart avvisa åklagarens talan. För att avvisa ett mål efter det att stämning utfärdats krävdes nämligen då att målet sattes ut till huvudförhandling (Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 645 och även NJA II 1943 s. 574). Det anses dock numera att det går att avstå från en sådan förhandling. Om rätten i undantagsfall skulle finna anledning att fatta beslut om att rättegångshinder inte föreligger bör dock den tilltalade först höras i frågan (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:25).

Rättegångsutredningen

I början av 1980-talet diskuterade Rättegångsutredningen i sitt delbetänkande *Processen i tingsrätt, Del B, förutsättningarna för två skilda modeller för anordnandet av ett särskilt snabbt domstols-*

förfarande i brottmål (SOU 1982:26 s. 283 ff). Den första modellen motsvarade vad man i dagligt tal brukar mena med jourdomstol, nämligen domstolar som tar upp målet i mycket nära samband med brottet. Den andra modellen beskrevs som en modell med lägre ambitionsnivå. Den siktar till att målet skall komma upp till rätten senast inom några veckor efter brottet och då dömas genast. Modellen skulle innebära att åklagaren gavs i uppdrag att utfärda stämning och även kalla till huvudförhandling.

För båda modellerna, framhöll Rättegångsutredningen, måste förutsättas att åtal för gärningen och kallelser till rätten sker i samband med polisutredningen. Modellerna förutsatte också att åklagaren har en utbyggd jourtjänstgöring utanför den vanliga kontorstiden, om man inte ville begränsa reformen till att avse sådana brott som direkt kan utredas under dagtid. Rättegångsutredningen konstaterade att den andra modellen skulle bli betydligt billigare när det gällde domstolskostnaderna eftersom rätten skulle kunna planera sin verksamhet bättre och då den modellen inte krävde jourtjänstgöring i egentlig betydelse.

Rättegångsutredningen konstaterade att den andra modellen i princip kunde genomföras inom ramen för gällande rätt. Anledningen till att denna modell inte utnyttjats ansåg Rättegångsutredningen var att systemet inte var särskilt rationellt. Det var inte rationellt eftersom det uppstår ett merarbete för åklagarna och rätten får ett arbetsschema som kanske inte passar eller som gör domstolsarbetet fastlåst i förtid utan att det kanske blir några mål. Det framhölls även att förhandlingar kanske måste ställas in av det skälet att ytterligare uppgifter om den misstänktes personliga förhållanden måste införskaffas eller för att personuppgifter inte kan tas fram av rätten inom den tid som åklagaren räknat med.

Rättegångsutredningen fann även att varje användning av systemet med åklagarstämning innebar att de mål som handlades inom systemet blev prioriterade. När åklagaren och rätten avstår från att utnyttja möjligheten att handlägga vissa enkla mål med åklagarstämning framhöll utredningen att de gör det från den utgångspunkten att en snabb hantering av dessa mål skulle försinka arbetet med mål angående grövre brottslighet. Rättegångsutredningen ansåg sig inte kunna säga i vad mån det fanns enklare mål som av kriminalpolitiska eller andra skäl var värda en sådan prioritering.

Domstolsverket

Här kan slutligen nämnas att Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor tidigare i år har överlämnat promemorian *Ett snabbförfarande för notariebrottmål, Kallelser av den tilltalade*, till Domstolsverket och Justitiedepartementet. I promemorian föreslås bl.a. att poliser skall få möjlighet att väcka talan i mål som rör brott för vilka ordningsbot får utfärdas genom att besluta om åtal, utfärda stämning och kalla till huvudförhandling i den misstänktes närvaro, direkt vid "vägkanten". Vid huvudförhandlingen är det enligt förslaget tänkt att talan skall föras av åklagare.

2.4.4 Överväganden

Förslag: Åklagares behörighet att utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling utvidgas. De bestämmelser i 45 kap. RB som reglerar dessa frågor bör inte längre betraktas som undantagsregler. Nuvarande ordning enligt vilken det är rätten som skall ge åklagaren i uppdrag att utfärda stämning behålls. Ett sådant uppdrag till åklagaren skall dock lämnas av rätten i samråd med åklagaren.

Allmänt

Att en person som råkar ut för ett brott (målsäganden) kan få saken utredd av de brottsutredande myndigheterna och – i den mån inte lagföringen kan ske genom de förenklade förfaranden som finns – prövad i domstol inom rimlig tid är en viktig rättssäkerhetsfråga. Så är det emellertid långt ifrån alltid idag. Även för den som är misstänkt för brott är det ett befogat rättssäkerhetsintresse att slutlig prövning av brottsmisstanken äger rum så snart som möjligt. Att långa väntetider också leder till försämrade bevisning är inte ovanligt.

Som har framhållits i det föregående är det därför nödvändigt att vidta åtgärder för att minska de totala genomströmningstiderna i brottmål. Ett steg på vägen är att se till att det finns möjligheter till en mer flexibel ordning när det gäller hanteringen av brottmålen. Vi lämnar i detta avsnitt ett par förslag som syftar till att uppnå detta.

Bestämmelsen i 45 kap. 1 § RB möjliggör redan i dag att åklagaren utfärdar stämning och kallelser till huvudförhandling. Bestämmelsen är dock utformad som en undantagsregel avsedd att användas endast i vissa situationer. I förarbetena till rättegångsbalken angavs att åklagaren kunde ges denna befogenhet t.ex. beträffande alla ordningsförseelser eller beträffande vissa andra grupper av brott, när den misstänkte erkänt gärningen eller det av annan anledning fanns skäl att anta att förberedande åtgärder inte behövdes (NJA II 1943 s. 564).

Numera får åklagare endast undantagsvis i uppdrag att utfärda stämning. Detta hänger samman med att tillämpningsområdet för strafföreläggande är mycket större än när RB infördes och att institutet ordningsföreläggande kommit till. I vissa distrikt har åklagaren emellertid getts en generell möjlighet att utfärda stämning i de fall där det annars föreligger risk för preskription (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:5 f och SOU 1982:26 s. 284).

Mot bakgrund bl.a. av de goda erfarenheterna från de olika försöksprojekten föreslår vi att åklagarens möjlighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling utvidgas. De bestämmelser i RB som reglerar dessa frågor skall alltså inte längre betraktas som undantagsregler. Vi anser att nuvarande ordning enligt vilken det är rätten som skall ge åklagaren i uppdrag att utfärda stämning och kallelser behålls men att uppdraget skall lämnas i samråd med åklagaren. Bestämmelsen om att åklagaren skall följa de föreskrifter om tiden för huvudförhandling som rätten meddelat bör kvarstå oförändrad.

Tanken med vårt förslag i denna del – vilket för övrigt gäller även övriga förslag – är att öppna möjligheter att anpassa förfarandet till de lokala förhållandena. Det finns skäl att upprepa vad som sagts tidigare (avsnitt 2.3) att det får ankomma på de lokala myndigheterna – i detta fall lokal åklagarkammare och tingsrätt – att gemensamt komma överens om den närmare utformningen just på deras ort. Vi föreslår därför att uppdraget till åklagaren skall lämnas av tingsrätten i samråd med åklagaren. Det innebär också att omfattningen av uppdraget ingår i samrådet. Vi har också tidigare framhållit att tanken med det huvudalternativ för en snabbare genomströmning som presenteras i detta betänkande är att det skall kunna komma till användning i hela landet, dock med de möjligheter till lokala avvikelser som nyss angetts. Vid de flesta tingsrätter bör det finnas ett målunderlag av sådan volym att det blir möjligt, för dem som så önskar, att välja

ut endast viss eller vissa brottstyper som förekommer med viss frekvens hos domstolen för huvudalternativet.

Vi är medvetna om att man inom åklagarväsendet kraftigt har minskat antalet administrativa tjänstemän. En tillämpning av vårt förslag kommer att innebära en ökning av arbetsuppgifterna för bl.a. denna personalkategori inom åklagarväsendet. Det är ett förhållande som naturligtvis kan komma att påverka utformningen lokalt.

Enligt vår uppfattning bör systemet med åklagarstämning fortsättningsvis kunna tillämpas i stor utsträckning. Vi framför dock inte några synpunkter på om det fortsättningsvis skall vara huvudregel att åklagaren utfärdar stämning och kallar till huvudförhandling eller om åklagaren skall sköta denna uppgift endast när det är fråga om vissa särskilt angivna brottstyper. Vi vill här framhålla att i det i avsnitt 2.2 nämnda projektet i Handen gavs åklagaren denna befogenhet såvitt avser samtliga mål som handlades inom ramen för projektet, vilket huvudsakligen var en brottstyp.

Hur bör uppdraget utformas?

Enligt vår uppfattning bör ett uppdrag till åklagaren att utfärda stämning företrädesvis utformas som ett generellt förordnande att utfärda stämning. Detta förordnande får då förses med de begränsningar och undantag som rätten i samråd med åklagaren anser nödvändiga. Hänsyn kan här tas till t.ex. frekvensen och beskaffenheten av de mål som i allmänhet förekommer vid rätten. Att utfärda ett förordnande från fall till fall anser vi skulle göra det hela onödigt krångligt (jfr Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 646).

Ett uppdrag till åklagaren att utfärda stämning bör även innefatta ett uppdrag att utfärda kallelser till huvudförhandling i målet. Snabbheten i förfarandet med åklagarstämning uppnås nämligen huvudsakligen genom att åklagaren också kallar till huvudförhandling. Därtill kommer att det kan uppkomma onödiga kostnader för delgivning om stämningen till den tilltalade inte innehåller en kallelse. Rätten måste ju då i en särskild handling utfärda en kallelse till huvudförhandlingen. Denna kallelse skall i regel delges.

Numera kan tingsrätt använda förenklad delgivning i de fall där den tilltalade i samband med föreläggande av ordningsbot eller utredning av ett brott som enligt 48 kap. 13 § RB kunnat beivras ge-

nom föreläggande av ordningsbot fått information om att sådan delgivning kan komma att användas i tingsrätten i händelse av att åtal väcks. Domstolen måste dock även i dessa fall pröva om de allmänna förutsättningarna för att förenklad delgivning skall få användas är uppfyllda i det enskilda fallet (prop. 2001/01:108 s. 36 f).

I praktiken kommer de nya reglerna om förenklad delgivning huvudsakligen att avse olika trafikförseelser.

När det gäller tiden för huvudförhandling kan en praktisk lösning vara det system som har tillämpats i projektet i Handen, nämligen att rätten låter åklagaren disponera viss veckodag för sådan förhandling. Man kan också tänka sig andra lösningar, t.ex. att åklagaren i varje enskilt fall samråder med rätten om lämplig dag (jfr NJA II 1943 s. 575, Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 669 och JO 1966 s. 279).

En av fördelarna med att rätten upplåter en viss bestämd veckodag för mål där åklagaren kallar till huvudförhandling uppges i Handenprojektet ha varit att det har gjort det möjligt för polisen att redan under förundersökningen förbereda såväl de misstänkta som målsäganden och vittnen på när huvudförhandlingen kan tänkas äga rum. Den utredningsman hos polisen som genom förhören träffar dessa personer har då kunnat upplysa om att huvudförhandlingar brukar äga rum på t.ex. torsdagar och att det är troligt att – om åtal väcks – förhandlingen kommer att äga rum en torsdag inom ett visst antal veckor.

När bör åklagaren inte ges i uppdrag att utfärda stämning ?

Vi avhåller oss från att föra fram några bestämda synpunkter på i vilka situationer åklagaren bör ges i uppdrag att utfärda stämning. Däremot vill vi här ange några fall där nuvarande lagstiftning lägger vissa hinder i vägen för ett sådant uppdrag. Samtidigt skall framhållas att en hel del av de mål som handläggs i våra domstolar inte träffas av dessa hinder.

Vissa tvångsmedelsbeslut och ungdomsmål

Som vi har pekat på i avsnitt 2.1.3 är vårt förslag när det gäller det tänkta huvudalternativet inte avsett att tillämpas i mål med häktade eller i mål där lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare är tillämplig. Med dagens regelsystem framstår det som

mindre lämpligt att åklagaren ges i uppdrag att utfärda stämning i sådana mål. Bakgrunden till detta är följande.

När stämning utfärdas av rätten anses åtal väckt när stämningsansökan kom in till rätten. Om åklagaren utfärdar stämning anses dock åtal väckt först när stämningen delgetts den tilltalade. Detta framgår av bestämmelsen i 45 kap. 1 § andra stycket RB.

I 35 kap. brottsbalken finns bestämmelser om bortfallande av påföljd p.g.a. preskription. Utgångspunkten för preskriptionsberäkningen är där delgivning av stämning eller häktning i vissa fall (se 35 kap. 1 § brottsbalken). För preskriptionsberäkningen saknar det således betydelse om stämningen delges genom rättens försorg eller om den sker genom åklagarens försorg.

Tidpunkten för åtals väckande har betydelse i de fall särskilda krav ställs upp på skyndsamhet när det gäller prövningen av frågan om åtal skall väckas eller inte. Vid t.ex. häktning eller i fråga om unga lagöverträdare skall åtal således vara väckt senast vid en viss bestämd tidpunkt (24 kap. 18 och 19 §§ RB och 29 § LUL). Det samma gäller när åklagaren eller rätten har meddelat beslut om eller då rätten har fastställt ett reseförbud (25 kap. 6 och 7 §§ RB). Det gäller även när rätten har meddelat beslut om kvarstad (26 kap. 2, 5 och 6 §§ RB) och då rätten har beslutat om eller fastställt beslag (27 kap. 5, 7 och 8 §§ RB) (NJA II 1943 s. 564, Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:6 och Karnov 2000/01, s. 2865, not 1371). Det är således mindre lämpligt att rätten med dagens regelsystem uppdrar åt åklagaren att utfärda stämning i nu nämnda situationer.

Som kommer att framgå nedan (s. 55f) anser vi – av skäl som anges där – att tidpunkten för talans väckande när åklagaren utfärdar stämning bör ändras. Redan här kan dock påpekas att förslaget när det gäller utformningen av bestämmelsen i 45 kap. 1 § andra stycket RB inte är föranlett av något önskemål om att åklagaren skall ges i uppdrag att utfärda stämning när de ovan nämnda tvångsmedelsbesluten har fattats eller i ungdomsmål. I dessa mål har nämligen rätten en viktig kontrollfunktion att fylla. För att inte denna kontrollfunktion skall sättas ur spel framstår det som mindre lämpligt att åklagaren utfärdar stämning i dessa situationer.

Såsom bestämmelsen i 45 kap. 16 § RB i dag är utformad har åklagaren inte befogenhet att förordna om inställandet av den som är anhållen eller häktad till huvudförhandling. Mot bakgrund av vad som har sagts om mål med häktade anser vi inte heller att åklagaren behöver ges denna behörighet. Vi föreslår därför inte någon ändring i denna del i förhållande till gällande rätt.

När det krävs en lämplighetsprövning för att rätten skall ta upp målet

Det finns en annan situation när åklagaren inte bör ges möjlighet att utfärda stämning. Vi tänker här på de fall när det krävs en lämplighetsprövning från rättens sida för att rätten skall ta upp målet. En sådan lämplighetsprövning är föreskriven i 19 kap. RB som handlar om laga domstol i brottmål.

Enligt 19 kap. 1 § första stycket RB är laga domstol i brottmål rätten i den ort där brottet förövades. I enlighet med denna huvudregel handläggs också de flesta brottmål. Enligt tredje stycket i samma paragraf kan emellertid åtal för brott väckas vid den rätt där den misstänkte skall svara i tvistemål i allmänhet eller vid den rätt där den misstänkte mera varaktigt uppehåller sig. Detta gäller under förutsättning att rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner att det är lämpligt. Reglerna i 19 kap. 1 § RB innebär att flera domstolar kan vara behöriga att ta upp åtal för ett och samma brott. Det ankommer på åklagaren eller, vid enskilt åtal, målsäganden att avgöra vid vilken av flera behöriga domstolar åtal skall väckas. Domstolen kan inte – bortsett från de fall som avses i 19 kap. 1 § tredje stycket RB – vägra att ta upp ett åtal enbart på den grunden att även en annan domstol är behörig (Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 224).

I 19 kap. 3 § andra stycket RB finns en forumbestämmelse som behandlar det fallet att åtal väcks mot flera personer för brott som har samband med varandra. Ett sådant åtal får väckas vid den rätt där någon av dem svarar. Det gäller även om åtalen väcks vid olika tider. Även i denna situation avgör rätten bl.a. efter en lämplighetsprövning om målet skall tas upp vid en och samma domstol. Slutligen finns en bestämmelse i 19 kap. 6 § RB som behandlar det fallet att någon har förövat flera brott inom olika domkretsar. Den rätt som är behörig att ta upp åtal för något av brotten är enligt bestämmelsen behörig att pröva samtliga åtal om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter anser det lämpligt.

Vi finner inte anledning att inom ramen för detta betänkande och med de begränsade och inte alltför komplicerade lagändringar som nu föreslås (jfr avsnitt 2.1.3) se över de nämnda bestämmelserna som föreskriver en lämplighetsprövning från rättens sida. Vår bedömning är dessutom att det inte är särskilt många mål som i praktiken träffas av bestämmelserna.

Vissa situationer när offentlig försvarare m.m. skall förordnas

Det finns dessutom situationer när åklagaren inte bör utfärda kallelse till huvudförhandling. Frågan hör samman med att det endast är rätten som kan förordna offentlig försvarare och målsägandebiträde. Om inte kallelse bör utfärdas i dessa fall bör inte heller stämning utfärdas av åklagaren. Som vi tidigare har framhållit uppstår nämligen en snabbhet i förfarandet enbart i de fall åklagaren i den av honom utfärdade stämningen samtidigt kan kalla till huvudförhandling i målet.

När stämning utfärdas av åklagaren skall denne, som huvudregel, i stämningen inskränka sig till att förelägga den tilltalade att komma in med bevisuppgift till rätten (45 kap. 16 § RB). För åklagarens del gäller att det skall framstå som "lämpligt" för att i stämningen också få kalla den tilltalade till huvudförhandlingen. Därutöver krävs att han enligt 45 kap. 1 § RB har fått behörighet att göra det. Lämplighetsrekvisitet i 45 kap. 16 § andra stycket RB är avsett att markera att åklagaren, innan han tar in en kallelse i stämningen, bör beakta behovet av förberedande åtgärder och även andra lämplighetssynpunkter (NJA II 1976 s. 569). Vid lämplighetsprövningen anses det att åklagaren skall följa av rätten meddelade direktiv. I praktiken har det förekommit att åklagaren, när det gäller mål av enklare beskaffenhet, kunnat utfärda stämning med omedelbar kallelse till huvudförhandling (jfr Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:5 f och 45:46).

Även rätten har givetvis att beakta behovet av förberedande åtgärder innan målet sätts ut till huvudförhandling. I 45 kap. 10–13 §§ RB finns bestämmelser som handlar om vissa förberedande åtgärder som rätten kan ha att ta ställning till. Där regleras frågor om bevisföreläggande, yttranden från sakkunniga m.m. Avsikten med att företa dessa åtgärder är att bereda målet till huvudförhandling. Det rör sig här således inte om någon av rätten ledd förundersökning i själva saken. Finner rätten att någon fråga av betydelse för avgörandet av själva saken inte är tillräckligt utredd, bör rätten i stället enligt bestämmelsen i 45 kap. 11 § RB förelägga åklagaren att fullständiga förundersökningen (NJA II 1943 s. 571).

Det finns emellertid även andra bestämmelser än de nu särskilt nämnda, såväl i rättegångsbalken som i andra författningar, som reglerar rättens skyldighet att inhämta utredning eller att företa andra åtgärder (jfr Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:32). En

sådan åtgärd kan t.ex. vara att överväga om offentlig försvarare skall förordnas i målet.

Till skillnad mot vad som är fallet beträffande åklagaren har rätten behörighet att besluta om samtliga inför huvudförhandlingen erforderliga förberedande åtgärder. Det måste beaktas när åklagaren skall kalla till huvudförhandling. Enligt vad vi känner till är det emellertid ytterst sällan som rätten i de brottmål som nu är aktuella behöver företa andra förberedande åtgärder än att inhämta personutredning och att utfärda ett bevisföreläggande till den tilltalade. Därutöver kan också offentlig försvarare behöva förordnas.

Som framgått har åklagaren getts behörighet att utfärda bevisföreläggande (45 kap. 16 § andra stycket RB). När det gäller personutredningar lämnar vi i avsnitt 2.5.4 förslag som innebär att även åklagaren skall ges behörighet att inhämta sådana yttranden från frivårdsmyndigheten som avses i 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Sådana yttranden bör vara det slag av personutredning som är vanligast förekommande i de mål som nu är aktuella. Det innebär således att åklagarens möjlighet att utfärda stämning och samtidigt kalla till huvudförhandling i praktiken kommer att utvidgas avsevärt genom vårt förslag i avsnitt 2.5.4.

Offentlig försvarare förordnas av rätten. Frågan om att förordna offentlig försvarare tas upp av rätten antingen på begäran eller om det i övrigt finns anledning till det (21 kap. 4 § RB). Offentlig försvarare kan förordnas redan under förundersökningen (jfr 12 § förundersökningskungörelsen, 1947:948, [FUK]). I samband med att den misstänkte under förundersökningen tillfrågas om han önskar offentlig försvarare förekommer det dock att den misstänkte uppger att han önskar en sådan försvarare först vid en eventuell huvudförhandling. Det brukar, för de slag av brottmål som nu är aktuella, i praktiken innebära att ett förordnande av offentlig försvarare sker först efter det att åtal har väckts. Om åklagaren utfärdar stämning och även kallelse till huvudförhandling, kan det således inträffa att rättens medverkan ändå är nödvändig i detta skede eftersom offentlig försvarare skall förordnas inför huvudförhandlingen.

För att rätten skall kunna ta ställning till om det finns förutsättningar att förordna offentlig försvarare behöver rätten ett underlag. I detta fall skulle underlaget komma att bestå av bl.a. den av åklagaren utfärdade stämningen med kallelse till huvudförhandling. I de fall den misstänkte under förundersökningen har angett önskemål om att en viss person skall förordnas till offentlig

försvarare kan det uppstå praktiska problem om åklagaren redan har satt ut målet till huvudförhandling när rätten har att ta ställning till försvararfrågan. Den önskade försvararen är kanske upptagen den tidpunkt som har satts ut för förhandling. Följden kan då bli att den planerade förhandlingen måste ställas in.

Vi har inhämtat att i SL-projektet i Handen (se avsnitt 2.2) har det vid något tillfälle inträffat att en av åklagaren utsatt huvudförhandling har fått ställas in av det skälet. Något problem med inställda huvudförhandlingar uppges däremot inte ha uppkommit i de fall den misstänkte under förundersökningen har uppgett att han eller hon inför en kommande huvudförhandling godtar den som rätten förordnar som offentlig försvarare.

Det förhållandet att en offentlig försvarare skall förordnas kan således, när den misstänkte begär att en viss person skall förordnas som offentlig försvarare först inför en eventuell huvudförhandling, innebära att åklagaren inte bör sätta ut målet till huvudförhandling. I dessa fall bör åklagaren inte heller utfärda stämning. Det skulle nämligen innebära onödiga kostnader för delgivning att separera stämningen från kallelsen enbart av det skälet att offentlig försvarare skall förordnas. Därtill kommer att förfarandet inte heller skulle påskyndas nämnvärt. I en sådan situation är det bättre att rätten får utfärda stämning och samtidigt kalla till huvudförhandling. I de allra flesta fall när rätten utfärdar stämning brukar också stämningen, förutom ett bevisföreläggande, även innehålla en kallelse till huvudförhandling (jfr 45 kap. 15 § andra stycket RB och Karnov, 2000/01, del 3, s. 2867, not. 1408).

Det som nu sagts om offentlig försvarare har sin motsvarighet även när det har framförts önskemål om att en viss person skall förordnas som målsägandebiträde inför en förestående huvudförhandling.

Det skulle naturligtvis kunna övervägas om åklagaren även skall ges behörighet att förordna offentlig försvarare och målsägandebiträde. Vi har diskuterat denna fråga med företrädare för rättsväsendets myndigheter och även med en av de till oss hörande arbetsgrupperna. Vid dessa diskussioner har det framförts betänkligheter av principiell natur – främst vad avser försvararfrågan – mot en sådan ordning. Det skulle nämligen från rättssäkerhets-synpunkt framstå som betänkligt om en som intar ställning av motpart till den misstänkte/tilltalade hade att avgöra om denne skall biträdas av en offentlig försvarare eller ej. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

Att ett mål, när det sätts ut till huvudförhandling måste vara berett på ett sådant sätt att huvudförhandlingen kan genomföras gällande således vare sig det är rätten som kallar till huvudförhandlingen eller om denna uppgift sköts av åklagaren. Beträffande åklagaren har detta, som framgått ovan, markerats genom ett lämplighetsrekvisit i bestämmelsen i 45 kap. 16 § RB. Mot bakgrund av vad som sagts i föregående stycken finner vi ingen anledning att ändra på bestämmelsens utformning i detta avseende.

Tidpunkten för talans väckande när åklagaren utfärdar stämning

Förslag: I samband med att åklagaren utfärdar stämning skall han ge in ett exemplar av stämningen till rätten. Åtal anses väckt när detta exemplar kommer in till rätten.

Anledningen till att tidpunkten för åtals väckande i 45 kap. 1 § andra stycket RB har utformats olika beroende av om det är rätten eller åklagaren som har utfärdat stämningen är inte helt lätt att förstå.

I förarbetena till rättegångsbalken angavs att tidpunkten för talans väckande, när stämning utfärdas av rätten, inte kunde göras beroende av om och vid vilken tidpunkt delgivning sker genom rättens försorg. Anledningen till detta angavs vara att åklagaren skulle kunna känna sig trygg i förvisningen att en bestående tvångsätgård inte förföll av det skälet att en av rätten utfärdad stämning inte skulle gå att delge. Därefter konstateras helt kort att då stämning utfärdas av åklagaren bör åtal anses väckt genom delgivningen av stämningen (SOU 1938:44 s. 469).

Det finns sålunda inte några sakliga skäl att göra någon åtskillnad när det gäller tidpunkten för när åtal skall anses väckt i fall när stämning utfärdas av rätten respektive av åklagaren. Vi föreslår att bestämmelsen i 45 kap. 1 § andra stycket RB ändras på så sätt att när stämning utfärdas av åklagaren skall åtal anses väckt när ett exemplar av stämningen kommer in till rätten. Det innebär att åklagaren i samband med att stämningen utfärdas skall ge in ett exemplar av denna till rätten. När sedan stämningen är delgiven skall beviset om delgivning överlämnas till rätten. Vi återkommer till detta nedan (se s. 58ff och 45 kap. 16 § fjärde stycket RB).

Vi vill betona att vårt förslag när det gäller utformningen av bestämmelsen i 45 kap. 1 § andra stycket RB inte är föranlett av något önskemål om att åklagaren skall ges i uppdrag att utfärda stämning när de tidigare nämnda (s. 49f) tvångsmedelsbesluten har fattats eller i ungdomsmål. Bakgrunden till förslaget i denna del är i stället helt enkelt att åstadkomma en förenkling i regelsystemet.

De mål som åklagaren, genom den nu föreslagna ändringen i 45 kap. 1 § andra stycket RB, också skulle kunna utfärda stämning i skulle således huvudsakligen vara mål i vilka vissa tvångsmedelsbeslut har meddelats eller fastställts av rätten (här bortses från sådana reseförbud som har meddelats av åklagaren och där rättens prövning inte har begärts). I dessa fall är det rätten som har bestämt tidpunkten för åtals väckande (vid reseförbud meddelade av åklagaren gäller en i lag bestämd tidpunkt för åtals väckande; 25 kap. 6 § första stycket RB). Om åtal inte väcks eller om en begäran om förlängning av tidpunkten för åtals väckande inte har kommit in till rätten vid den av rätten bestämda tidpunkten, skall ju dessa tvångsmedelsbeslut hävas (24 kap. 24 § första stycket 1 RB, 25 kap. 7 § första stycket 1 RB, 26 kap. 6 § första stycket RB och 27 kap. 8 § första stycket RB). Den kontrollfunktion som rätten här har i förhållande till åklagaren skulle gå förlorad eller i vart fall vara svårare att rent praktiskt upprätthålla om åklagaren utfärdar stämning i dessa fall. Denna funktion framstår som kanske särskilt viktig i mål med häktade och även i mål där reseförbud har meddelats. Vi anser att det mot denna bakgrund och således trots den ändring vi nu har föreslagit inte finns skäl att åklagaren utfärdar stämning i dessa situationer.

Vem hos åklagarmyndigheten skall rent faktiskt utfärda stämning respektive underteckna kallelser?

Förslag: Andra anställda inom åklagarväsendet än åklagare bör kunna ges i uppdrag att utfärda stämning sedan en åklagare har beslutat om stämning. Även uppgiften att underteckna och expediera kallelser och förelägganden bör kunna skötas av andra anställda än åklagare.

En särskild fråga gäller vem hos åklagarmyndigheten som skall ges behörighet att rent faktiskt utfärda stämning respektive under-

teckna kallelser. I de undantagsfall då åklagaren med dagens regelsystem av rätten har getts behörighet att utfärda stämning skall denna också vara undertecknad av åklagaren (45 kap. 16 § RB). Någon uttrycklig bestämmelse om att en stämning som utfärdas av rätten skall vara undertecknad av rätten finns inte i rättegångsbalken. En sådan stämning brukar dock vara undertecknad, antingen av en lagfaren domare eller av någon annan som har getts behörighet därtill (jfr Domstolsverkets brottmålshandbok för tingsrätt, avsnitt 3.7, s. 27). Vi föreslår att bestämmelsen i 45 kap. 16 § första stycket RB om att stämningen skall vara undertecknad av åklagaren upphävs. Det framstår som självklart – och fordrar i vart fall ingen lagreglering – att en handling av det slaget skall vara undertecknad av någon vid den myndighet som har utfärdat den. Denne person behöver emellertid inte ha åklagarkompetens. Därtill kommer att frågan inte heller har lagreglerats för domstolarnas del.

Som framgått under avsnitt 2.4.2 gäller ju för tingsrätternas del att lagmannen får förordna tingsnotarier och andra anställda som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar utfärda stämning sedan en lagfaren domare har beslutat om stämning (16 § första stycket 1 tingsrättsinstruktionen). Vidare gäller också att lagmannen, under motsvarande förutsättningar, får förordna tingsnotarier och andra anställda att underteckna och expediera kallelser och förelägganden (16 § första stycket 3 tingsrättsinstruktionen). Beträffande andra anställda än tingsrättsnotarier finns en inskränkning i det att de inte har rätt att underteckna kallelser enligt lagen om nordisk vittnesplikt m.m. (16 § andra stycket tingsrättsinstruktionen).

I avsnitt 2.4.2 har vi också redogjort för förordningen om försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation vid tingsrätterna. I denna finns ytterligare möjligheter till delegation än vad som följer av tingsrättsinstruktionen. Med stöd av förordningen kan beredningsjurister, tingsnotarier som har tjänstgjort i mer än ett år och även andra anställda förordnas att t.ex. utfärda stämning. För "andra anställda" gäller dock den begränsningen att de inte får utfärda stämning annat än då åklagaren har väckt talan (6 och 7 §§ i förordningen). Något krav på att stämningen innan den utfärdas först skall ha beslutats av en lagfaren domare finns således inte enligt den förordningen. Ett sådant krav finns endast enligt tingsrättsinstruktionen. Förordningen gäller endast till utgången av år 2001.

Efter mönster från vad som gäller enligt tingsrättsinstruktionen bör andra anställda inom åklagarväsendet än åklagare kunna ges i uppdrag att utfärda stämning sedan en åklagare har beslutat om stämning. Även uppgiften att underteckna och expediera kallelser och förelägganden bör kunna skötas av andra anställda än åklagare. Dessa arbetsuppgifter bör således bli föremål för delegation inom åklagarväsendet. Vi föreslår att sådana delegationsbestämmelser tas in i 20 § åklagarförordningen.

Vem – rätten eller åklagaren – skall kontrollera att stämning och kallelser blivit delgivna?

Förslag: Åklagaren har även i fortsättningen att kontrollera att stämning och eventuella kallelser som har utfärdats av honom har delgetts den tilltalade och andra samt därefter ge in stämning, kallelser och delgivningsbevis till rätten.

Om åklagaren utfärdar stämning och kallelser till huvudförhandling inställer sig frågan vem – rätten eller åklagaren – som skall kontrollera om stämning och kallelser har blivit delgivna.

I dag är det så att sedan stämning som har utfärdats av åklagaren har delgivits den tilltalade skall stämningen jämte bevis om delgivning omedelbart skickas till rätten (45 kap. 16 § fjärde stycket RB). Vi har föreslagit (s. 55f) att åklagaren i samband med att denne utfärdar stämning skall ge in ett exemplar av stämningen till rätten och att åtal skall anses väckt när detta kom in till rätten.

Den föreslagna ändringen innebär att det inte kommer att finnas något behov av att skicka in ett exemplar av stämningen även vid den senare tidpunkt som nu föreskrivs i 45 kap. 16 § fjärde stycket RB. Den skyldighet för åklagaren att skicka in stämningen till rätten som nu föreskrivs i 45 kap. 16 § fjärde stycket RB kan därför upphävas. Alltjämt fordras dock att åklagaren till rätten ger in bevis om att delgivning av stämningen har skett. Denna skyldighet för åklagaren skall därför kvarstå i 45 kap. 16 § fjärde stycket RB. Vi anser dock att det är tillräckligt om det i lagtexten föreskrivs att det aktuella beviset skall ges in – och inte nödvändigtvis skickas – till rätten.

I de fall åklagaren i stämningen till den tilltalade också har kallat till huvudförhandling kommer således rätten att ha bevis även om att den tilltalade är delgiven kallelsen. Åklagaren skall emellertid också – även om det inte uttryckligen framgår av någon författningsbestämmelse – till rätten sända in eventuella bevis om delgivning av kallelse när det gäller andra än den tilltalade (NJA II 1943 s. 575 och Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:47). Vi anser inte – förutom i ett avseende – att det finns skäl att ändra på detta.

Vi anser även här att det är tillräckligt om det av författningstexten framgår att åklagaren skall ge in de nu nämnda handlingarna till rätten. Detta kan ske genom att åklagaren skickar de aktuella handlingarna till rätten eller på annat sätt. Vi anser också att omedelbarhetskravet kan utgå ur författningstexten. Härigenom möjliggörs en bättre praktisk hantering av de rättegångsdagar till vilka åklagaren har kallat. Det är då tillräckligt att åklagaren har kontrollerat att alla som kallats är delgivna och att han har med sig bevis därom till förhandlingen och överlämnar dem till domstolen. En annan sak är att åklagaren givetvis måste underrätta domstolen så snart han kan förutse att en utsatt huvudförhandling inte kommer att bli av på grund av bristande delgivning (se vidare nedan).

Åklagaren har således även i fortsättningen att kontrollera att stämning och eventuella kallelser som har utfärdats av honom har delgetts den tilltalade och andra samt därefter ge in stämning, kallelser och delgivningsbevis till rätten. För fullständighetens skull skall framhållas att även andra handlingar, nämligen sådana som avses i 45 kap. 7 och 9 §§ RB, skall ges in till rätten. Det rör sig här om förundersökningsprotokollet eller förundersökningsanteckningar och sådana skriftliga handlingar och föremål som åklagaren vill åberopa som bevis (NJA II 1943 s. 575 och Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:47).

Vi vill här anmärka att det i rättegångsbalken visserligen inte finns någon bestämmelse som föreskriver att kallelser till förhandlingar skall delges. I regel innehåller emellertid kallelser till tilltalade, målsäganden och vittnen ett vitesföreläggande. Enligt 2 § vitesL skall vitesförelägganden delges. Kallelsen till den tilltalade till förhandling innehåller ibland dessutom en upplysning om att målet kan komma att avgöras trots att den tilltalade inte inställer sig. Det är därför mera sällan försvarbart att avstå från delgivning när det gäller kallelser till förhandling. Ett undantag utgörs av kallelser till advokat och andra som på yrkets vägnar företräder parterna (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 33:9).

Åklagarens skyldighet att ge in eventuella bevis om delgivning av kallelser framgår således inte uttryckligen av bestämmelsen i 45 kap. 16 § RB eller av någon annan bestämmelse. Vi föreslår därför att ett förtydligande av den innebörden skrivs in i den nu nämnda paragrafens fjärde stycke.

Det är således rätten som i sin akt kommer att ha bevis om att de handlingar i form av stämningar och kallelser till huvudförhandling som åklagaren har utfärdat verkligen har blivit delgivna. Vi har här resonerat på följande sätt.

En förutsättning för att rätten skall få besluta om hämtning till rätten av ett vittne är att vittnet har kallats vid äventyr av vite att infinna sig vid förhandling inför rätten och att vittnet uteblir från en sådan förhandling (36 kap. 20 § RB). Om åklagaren ges behörighet att kalla vittnen att vid äventyr av vite infinna sig vid en förhandling måste ju rätten inför ett eventuellt beslut om hämtning – med dagens regelsystem – först kontrollera att vittnet är delgiven denna kallelse. Det framstår då som ändamålsenligt att bevis om delgivning av i vart fall vittnen finns i tingsrättens akt även då åklagaren utfärdat den kallelse som ligger till grund för ett eventuellt hämtningsbeslut meddelat av rätten.

Ytterligare en omständighet att beakta i detta sammanhang är att det endast är rätten som får ställa in en utsatt huvudförhandling (32 kap. 3 och 4 §§ RB). Det gäller oavsett om åklagaren har kallat till förhandlingen. Vi föreslår inte någon ändring i denna del. Det skulle nämligen göra regelsystemet onödigt komplicerat och alldeles för detaljrikt. Avgörande här är också det förhållandet att en, relativt sett, vanlig orsak till att utsatta huvudförhandlingar måste ställas in är att samtliga kallade inte har gått att nå för delgivning. Det är då lämpligt att tingsrätten har kontrollen över om och när delgivning har skett.

Det innebär i sin tur att då en av åklagaren utsatt huvudförhandling ställs in i förväg det blir rätten som har ansvaret för att meddela detta till samtliga kallade, eller i vart fall, till dem som har nåtts för delgivning. Inget hindrar emellertid att rätten och åklagaren kommer överens om att åklagaren rent praktiskt kan biträda med det. Om t.ex. åklagaren vid kontroll av delgivningarna inför huvudförhandlingen upptäcker att delgivning ej skett och meddelar tingsrätten det, finns det inget som hindrar att åklagaren efter rättens beslut om att ställa in förhandlingen på uppdrag av rätten underrättar dem som delgivits kallelse.

I de fall en av åklagaren utsatt huvudförhandling måste ställas in är det naturligt att rätten därefter övertar hela ansvaret för målet. Det innebär att nästa gång målet skall sättas ut till förhandling blir det rättens sak att ombesörja det.

Prövning av frågan om vitets utdömande m.m.

Förslag: Det tas in en ny bestämmelse i 45 kap. RB som anger att allmän domstol skall vara behörig att pröva frågan om utdömande av sådana viten som har förelagts av åklagaren i kallelser till tilltalade, målsäganden och vittnen.

Vi vill här också ta upp de speciella frågeställningar som hänger samman med vem som skall vara behörig att pröva frågan om vitets utdömande – rätten eller åklagaren – när åklagaren utfärdar kallelser med vitesföreläggande.

När rätten kallar den tilltalade eller målsäganden att infinna sig personligen vid huvudförhandlingen skall kallelsen förenas med ett vitesföreläggande (45 kap. 15 § RB). När vittnen kallas till huvudförhandling är vitesföreläggande som huvudregel obligatoriskt (36 kap. 7 § RB). Om någon, som har kallats på detta sätt, inte inställer sig vid förhandlingen skall vitet normalt dömas ut.

Vid denna prövning är dels de allmänna bestämmelserna om viten som återfinns i viteslagen, dels bestämmelserna i 32 kap. RB om laga förfall och skäligt rådrum tillämpliga. I viteslagen regleras bl.a. vem som är behörig att pröva frågan om vitets utdömande i en situation som denna.

Frågor om utdömande av viten som har förelagts en part eller någon annan till fullgörande av en skyldighet i en rättegång eller i annat motsvarande förfarande prövas utan särskild ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet (6 § andra stycket vitesL). Det är således rätten som prövar frågan om vitets utdömande när rätten har förelagt någon att, vid äventyr av vite, inställa sig vid en huvudförhandling. När åklagaren har utfärdat en kallelse med ett vitesföreläggande innebär den nämnda bestämmelsen i viteslagen dock att det är åklagaren som skall pröva frågan om vitets utdömande. Vi anser emellertid att rätten bör ha denna behörighet även när åklagaren har utfärdat sådana kallelser som nu är aktuella.

Det förutsätter en författningsändring. En sådan bestämmelse bör placeras i rättegångsbalken och inte i viteslagen. Vi föreslår att en ändring av den innebörden tas in som ett nytt femte stycke i 45 kap. 16 § RB. Den föreslagna bestämmelsen kommer då att gälla före bestämmelsen i 6 § vitesL eftersom viteslagen endast gäller i den mån annat inte är särskilt föreskrivet (1 § vitesL).

Om någon enligt rättens beslut skall infinna sig vid rätten eller annars fullgöra något i rättegången skall han erhålla skäligt rådrom därtill (32 kap. 1 § RB).

Om det är sannolikt att den som underlåtit att enligt rättens beslut infinna sig vid rätten eller i övrigt fullgöra något i rättegången har laga förfall för sin underlåtenhet skall vitet inte dömas ut (32 kap. 6 § RB).

Bestämmelserna om skäligt rådrom och laga förfall anses analogt tillämpliga när det gäller terminer och frister som bestämts av annan myndighet än domstol, t.ex. av åklagaren i fall som avses i 45 kap. 16 § RB (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 32:6 och Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 433, se även avsnitt 3.2.4 nedan). Någon särskild reglering av frågorna om skäligt rådrom och laga förfall av det skälet att åklagaren har kallat till huvudförhandling är således inte nödvändig.

Övriga frågor

I vissa fall skall talan väckas direkt i hovrätt eller i Högsta domstolen (se t.ex. 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § RB). Även om våra förslag till författningsändringar inte uttryckligen anger att de i första hand är avsedda för handläggningen i tingsrätt så kommer det sannolikt i praktiken att bli så. Vi nöjer oss här med att hålla fram de praktiska svårigheterna med att få fram "lokala" överenskommelser i dessa situationer.

Vi vill avslutningsvis uppehålla oss något kring frågan om avvisning till följd av rättegångshinder.

Avvisning måste alltid ske om rätten finner att det föreligger ett rättegångshinder (45 kap. 8 § RB). Det gäller även om stämning redan har utfärdats av t.ex. åklagaren. Att målet har tagits upp utsluter således inte att avvisning sker. Tidigare har ansetts gälla att rätten, om den skulle finna att rättegångshinder föreligger, vid den utsatta huvudförhandlingen har att meddela beslut om avvisning av målet (NJA II 1943 s. 575). Det anses dock numera att det går att

avstå från en sådan förhandling. Om rätten i undantagsfall skulle finna anledning att fatta beslut om att rättegångshinder inte föreligger bör dock den tilltalade först höras i frågan (Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:25).

Vi är medvetna om att det skulle kunna hävdas att när åklagare utfärdar stämning kan den situationen uppkomma, i vart fall mer ofta än för närvarande, att frågan om rättegångshinder föreligger kommer att prövas i ett senare skede än när stämning utfärdas av rätten. En sådan ordning är naturligtvis inte önskvärd. Vi anser oss dock kunna hävda att risken för att detta skall inträffa inte är särskilt stor. Det är nämligen ytterst sällan som rätten avvisar en av åklagaren ingiven stämningsansökan.

2.5 Personutredningar

2.5.1 Inledning

När domstolen i ett brottmål skall avgöra påföljdsfrågan behövs många gånger en utredning om den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden. Det slag av personutredning som då är vanligast förekommande är sådana yttranden från frivårdsmyndigheten som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Det har framförts att inhämtandet av olika former av personutredningar utgör en flaskhals när det gäller just tingsrätternas genomströmningstider. Mot denna bakgrund har fråga uppkommit om någon annan än domstol skulle kunna ges behörighet att besluta om personutredningar. Frågan behandlas i det följande.

Först redovisas den mest centrala rättsliga regleringen på området och något om tidigare överväganden. Därefter följer våra överväganden.

2.5.2 Nuvarande regler

Domstolen har en skyldighet att se till att det finns utredning om den tilltalades levnadsomständigheter och om de personliga förhållanden som kan vara av betydelse för bedömning av påföljdsfrågan, om det är fråga om att döma till annan påföljd än böter eller det annars finns särskild anledning (jfr 35 kap. 6 §, 45 kap. 12 § och 46 kap. 9 § RB). De former av personutredning som är vanligast

förekommande är yttrande från frivårdsmyndighet, läkarintyg, upplysningar från socialnämnden och rättspsykiatrisk undersökning.

Viss utredning om den tilltalades person skall ingå i förundersökningsprotokollet och således infor dras redan under förundersökningen (4, 21 och 21 a §§ FUK). Det gäller t.ex. uppgift om den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden, yrke eller anställning samt bostadsort.

Yttrande från frivårdsmyndighet, upplysningar från socialnämnd samt läkarintyg regleras i lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.

I lagens 1 § föreskrivs att när det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om den misstänktes personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet, skall rätten inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten. Ett sådant yttrande behöver dock inte inhämtas, om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller rätten inhämtar utredningen på annat sätt.

Enligt bestämmelsen i lagens 2 § gäller att ett beslut att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten skall meddelas så snart det lämpligen kan ske. Det finns dock vissa inskränkningar när det gäller att besluta om personutredning redan under förundersökningen. Om allmänt åtal inte har väckts, får nämligen beslut meddelas endast under förutsättning att den misstänkte har erkänt gärningen eller det annars finns sannolika skäl för misstanken att han har begått brottet.

I 3 § finns bestämmelser om bl.a. skyldighet för den misstänkte att inställa sig för utredning och om polismyndighets skyldighet att lämna handräckning för att undersökningen skall komma till stånd.

I 6 § finns bestämmelser om upplysningar från socialnämnd. Enligt paragrafen skall socialnämnden på begäran lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället. Behörig att begära upplysningar är rätten, åklagare och frivårdsmyndighet.

Läkarintyg regleras i lagens 7 §. Där föreskrivs att rätten, när det finns skäl till det, får förordna läkare att avge läkarintyg om en misstänkt under förutsättning att den misstänkte har erkänt gärningen eller det annars finns sannolika skäl för misstanken att han har begått brottet. Om rätten särskilt anger det, skall intyget omfatta de medicinska förutsättningarna för att överlämna den miss-

tänkte till rättspsykiatrisk vård utan särskild utskrivningsprövning. I paragrafen finns också bestämmelser om bl.a. skyldighet för den misstänkte att inställa sig för läkarundersökning och om polismyndighets skyldighet att lämna handräckning för att undersökningen skall komma till stånd.

Enligt 9 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. får Justitiedepartementet och Högsta domstolen i ett ärende om nåd inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten, upplysningar från en socialnämnd enligt 6 § eller förordna om läkarintyg enligt 7 §.

När det gäller ungdomsmålen finns en särskild bestämmelse såvitt avser yttrande från frivårdsmyndigheten i LUL. Enligt 10 § LUL får åklagaren, innan talan har väckts vid domstol, inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten enligt 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. i fråga om den som inte fyllt 18 år. Syftet med bestämmelsen, som infördes i och med 1995 års ungdomsreformsreform, var att få till stånd en snabbare handläggning genom att förundersökning och personutredning kan bedrivas parallellt (prop. 1994/95:12 s. 70 ff.).

I 1 § förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. anges att ett yttrande enligt 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. skall inhämtas från den lokala kriminalvårdsmyndighet inom vars verksamhetsområde den misstänkte är bosatt eller annars uppehåller sig. Vidare föreskrivs att rätten i beslut om yttrande skall ange inom vilken tid yttrandet skall lämnas, och att rätten skall samråda med den lokala kriminalvårdsmyndigheten om yttrandet skall lämnas inom kortare tid än en månad. Den misstänkte skall underrättas om beslutet. Om beslutet har fattats av rätten skall även åklagaren underrättas.

Av förordningens 4 § framgår att om den lokala kriminalvårdsmyndigheten under personutredningen finner anledning anta att den misstänkte lider av psykisk störning, myndigheten skall genast underrätta rätten om detta. Detta gäller dock inte om rätten redan har beslutat om läkarintyg enligt 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller om rättspsykiatrisk undersökning. Om yttrandet har begärts av åklagaren skall i stället åklagaren underrättas.

I förordningens 7 § föreskrivs att yttrande skall lämnas i tre exemplar till rätten, eller om åklagaren har begärt yttrandet, till denne. Har rätten begärt yttrandet skall rätten genast sända en kopia av yttrandet till åklagaren och den misstänkte. Har åklagaren begärt yttrandet skall åklagaren genast sända en kopia av detta till

den misstänkte och i samband med att talan väcks ge in yttrandet till rätten.

2.5.3 Tidigare överväganden

Sedan rättegångsbalkens tillkomst har utvecklingen gått åt det hållet att rätten kunnat spela en mindre aktiv roll när det gäller att se till att utredningen i ansvarsfrågan blir fullständig. En bidragande orsak har här varit bl.a. åklagarnas stigande kompetens men också den ökande frekvensen av offentliga försvarare i mål över bötesnivån. Denna utveckling har borgat för att parterna själva ser till att utredningen i ansvarsfrågan blir fullständig. En annan förklaring är givetvis också att en stor del av förberedelsearbetet sker under förundersökningen. Bl.a. har ju parternas inställning i målet normalt klarlagts redan då. I de allra flesta fall räcker det därför att rätten när åtal väcks gör en översiktlig kontroll över vad som har förevarit under förundersökningen och sedan sätter ut målet direkt till huvudförhandling.

När det däremot gäller påföljdsfrågan har rätten av tradition haft ett avsevärt större ansvar för utredningens införskaffande än i ansvarsfrågan. Även här kan dock parterna ha inflytande över vilken utredning som de anser behövlig. Det är nämligen inget som hindrar att rätten under utövande av sin allmänna processledande funktion tar reda på hur den tilltalade ställer sig till t.ex. frågan om personundersökning bör göras (SOU 1982:26 s. 130 ff och prop. 1986/87:89 s. 108 f och 232).

Frågan om rättens ansvar för att tillräcklig utredning kommer in för påföljdsfrågans bedömning övervägdes av Rättegångsutredningen (SOU 1982:26 s. 130 ff). Utredningen hade dock inte till uppgift att överväga någon mer radikal förändring när det gäller rättens ansvar för processledningen i brottmål, vare sig i ansvarsfrågan eller i påföljdsfrågan.

När det gäller rättens ansvar för utredningens införskaffande i påföljdsfrågan konstaterade Rättegångsutredningen att det i de allra flesta fall torde vara ganska självklart för rätten vilken utredning som skall införskaffas. Om så inte är fallet, menade Rättegångsutredningen, bör domaren, innan han beslutar om utredningen, samråda med åklagaren och försvararen. Det framhölls att ett sådant förfarande skulle garantera att tillräcklig utredning i möjligaste mån kommer fram. Rättegångsutredningen

framhöll att om man i stället skulle lägga ett förstahandsansvar för påföljdsutredningen på parterna själva risken för kompletteringsbehov vid huvudförhandlingen och därmed risken för uppskov torde öka väsentligt. Enligt Rättegångsutredningen hade någon vägande kritik mot detta system inte heller framförts.

I den proposition som följde på Rättegångsutredningens betänkande (prop. 1986/87:89 s. 108 f) konstaterades att nuvarande ordning i princip skulle behållas. Det framhölls dock att det i många fall är lämpligt att parterna anger för rätten vilken utredning de anser behövlig i denna del.

År 1995 infördes en möjlighet för åklagaren att i ungdomsmålen besluta om sådana yttranden från frivårdsmyndigheten som avses i 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Till grund för ändringen fanns ett önskemål om att få till stånd en snabbare handläggning av ungdomsmålen. Målen skulle inte längre behöva fördröjas i domstolen av den anledningen att personutredning måste inhämtas (prop. 1994/95:12 s. 70 f).

År 1998 tillkallades en särskild utredare med uppgift att undersöka hur reglerna om handläggningen av ungdomsmål som trätt i kraft år 1995 hade tillämpats. Av den utredning som presenterades framgår bl.a. att det i mycket liten omfattning förekommer att åklagare inhämtar yttranden från frivårdsmyndigheten enligt 10 § LUL. Det förekom att yttranden inhämtas när den unge tidigare dömts till skyddstillsyn, när vård inom socialtjänsten inte anses tillräckligt ingripande och när den unge inom kort skall fylla 18 år (SOU 1999:108 s. 94).

2.5.4 Överväganden

<p>Förslag: Åklagare skall få besluta om viss personutredning. Det gäller sådana yttranden från frivårdsmyndigheten som avses i 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Beslut skall i dessa fall som regel meddelas redan under förundersökningen.</p>

Beslut om att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten får i dag meddelas redan innan åtal har väckts. Det förutsätter att den misstänkte har erkänt gärningen eller att det annars finns sannolika skäl för misstanken att han har begått brottet (2 § lagen om särskild

personutredning i brottmål, m.m.). Vad vi känner till utnyttjas den möjligheten i praktiken inte särskilt ofta.

Det vanligaste är i stället att rätten tar ställning till vilken personutredning som behövs efter det att åtal har väckts. Ett undantag är mål med häktade. Det är naturligt eftersom rätten har en roll – ofta i ett mycket tidigt skede – under förundersökningen i dessa mål. Under häktningsförhandlingen behandlas ofta frågan om personutredning.

I det s.k. Handenprojektet för snabbare genomströmning av brottmål (se avsnitt 2.2) har det visat sig att ett tidigt beslut om personutredning leder till en snabbare genomströmning.

Bestämmelsen som gör det möjligt att inhämta den nu aktuella typen av personutredning redan under förundersökningen bör därför komma till användning i långt större omfattning än vad som för närvarande är fallet. Det bästa sättet att åstadkomma detta är att ge åklagaren behörighet att fatta beslut om att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten. I Handenprojektet var det regelmässigt åklagaren som beslutade om att personutredning skulle inhämtas.

Vi kan här även nämna att det i Danmark är mycket vanligt förekommande att personutredning beslutas redan under förundersökningen och då utan rättens medverkan. Beslut fattas antingen av enskilda polismän eller av polisjurister. Den typ av personutredning detta gäller motsvaras i det svenska systemet av yttranden från frivårdsmyndigheten. För den enskilde mer ingripande personutredning beslutas i Danmark av rätten.

En förutsättning är givetvis att frivårdsmyndigheten inte skall kalla den misstänkte till samtal innan han eller hon är hörd som misstänkt i den aktuella brottsutredningen. Det gäller för övrigt vare sig det är rätten eller åklagaren som beslutar om yttrandet.

Om man bortser från erkända fall är den misstankegrad i form av sannolika skäl som fordras för att yttrande skall få inhämtas från frivårdsmyndigheten redan under förundersökningen välbekant för åklagarna. Det är samma misstankegrad som enligt huvudregeln fordras för att anhålla en person (24 kap. 6 § RB jfrd med 24 kap. 1 § RB).

Om åklagaren ges en utvidgad behörighet att införskaffa personutredning, kommer åklagarna att inta en i viss mån ny roll i förhållande till domstolen. Som vi i det följande skall utveckla ytterligare rör det sig dock inte om att lägga över huvudansvaret för att begära personutredning på åklagaren. Åklagaren har redan i dag denna roll

i ungdomsmålen. I dessa mål kan åklagaren inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten. Dessutom gäller att åklagaren innan beslut fattas i åtalsfrågan i dessa mål, som huvudregel, skall inhämta yttrande från socialnämnden (10 och 11 §§ LUL). Uppgiften att inhämta viss personutredning förekommer även inför t.ex. ett beslut om åtalsunderlåtelse. Vi tänker här på det fallet när åtalsunderlåtelse meddelas med stöd av bestämmelsen i 20 kap. 7 § första stycket 4 RB (de s.k. abnormfallen).

Det finns ytterligare skäl som talar för att åklagaren bör ges behörighet att besluta om viss personutredning. Vid våra sammanträffanden med företrädare för rättsväsendets myndigheter har det kommit fram att det förekommer att domarna, när ett brottmål kommer in, inte alltid sätter sig in i målet på ett sådant sätt som fordras för att kunna avgöra om det behövs personutredning (jfr även Ekelöf, Rättegång V, sjätte upplagan, s. 140). Följden av detta kan bli att en utsatt huvudförhandling måste ställas in eftersom rätten först vid huvudförhandlingen uppmärksammas på behovet av en sådan utredning. Vårt förslag bör kunna minska risken för att detta skall inträffa.

Om åklagaren hämtar in den nu aktuella personutredningen och denna kommer in till åklagaren innan han har meddelat beslut i åtalsfrågan, kommer det sannolikt att innebära att åklagarna i större omfattning än för närvarande kan utfärda strafföreläggande med villkorlig dom som påföljd. En anledning till att det inte görs i dag har nämligen uppgetts vara att det i avsaknad av personutredning ibland råder osäkerhet om förutsättningarna för villkorlig dom är uppfyllda.

Ett annat skäl som talar för att viss personutredning bör beslutas och verkställas redan under förundersökningen är att denna då kan genomföras på något kortare tid. En anledning till att en personutredning ibland inte går att färdigställa på kortare tid än en månad är att den som är föremål för en personutredning inte alltid är motiverad att medverka.

I Handenprojektet (se avsnitt 2.2) är erfarenheten från frivårdens sida att man upplever det som lättare att få de misstänkta att medverka till personutredningen, om den kan genomföras nära inpå den händelse som är föremål för en brottsutredning. Det gäller oavsett om brottet är erkänt eller ej. Enligt uppgift är det snarare så att de misstänkta upplever det som positivt att personutredning och brottsutredning bedrivs parallellt på det sätt som nu föreslås.

I ungdomsmålen gäller ju att yttrande får inhämtas innan åtal har väckts vid domstol (10 § LUL). I förarbetena till LUL anges att en allmän utgångspunkt bör vara att beslut om att hämta in yttrande fattas så snart som möjligt (prop. 1994/95:12 s. 71).

Vi har även övervägt om det, efter mönster från vad som gäller i ungdomsmålen, överhuvudtaget inte skall gälla några begränsningar när det gäller tidpunkten för personutredningens införskaffande under förundersökningen. Vi har dock stannat för att inte föreslå någon ändring i denna del. Ett viktigt skäl till det är att vi inte vill riskera att det utförs personutredningar i onödan. Så har visserligen inte skett i ungdomsmålen, vilket kan bero på att det överhuvudtaget inte är så vanligt förekommande att yttrande från frivårdsmyndigheten begärs in av åklagaren (se ovan avsnitt 2.5.3).

Mot bakgrund av vad vi nu har anfört föreslår vi att åklagaren skall ges behörighet att besluta om att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten enligt 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Beslut skall i dessa fall som regel fattas redan under förundersökningen. För detta skall alltså fordras att den misstänkte har erkänt gärningen eller att det annars finns sannolika skäl för misstanken att han har begått brottet. I det sistnämnda hänseendet föreslås således inte någon förändring i förhållande till gällande rätt.

Rättens processledning

Bedömning: Det övergripande ansvaret för att det finns ett tillräckligt underlag för att avgöra påföljdsfrågan bör ligga kvar hos rätten.

Vi vill något utveckla den mer övergripande frågan som handlar om rättens processledning i brottmål.

Vi eftersträvar inte någon större förskjutning när det gäller vem som skall ha det övergripande ansvaret för att det finns ett tillräckligt underlag för att kunna avgöra påföljdsfrågan i domstol. Detta ansvar ligger även med vårt förslag alltså på rätten. Vårt förslag innebär inte att rätten fräntas sin behörighet att begära in yttranden från frivårdsmyndigheten. Vi återkommer till detta i det följande.

Förslaget tar inte heller sikte på de former av personutredningar som är mest ingripande från integritetssynpunkt för den enskilde. Rätten skall således alltså ensam ha beslutanderätt när det gäller läkarintyg enligt 7 § lagen om särskild personundersökning i brottmål m.m. och rättspsykiatriska undersökningar.

Det avgörande för vårt förslag har för oss varit ambitionen att få till stånd en snabbare genomströmning i brottmålen, utan att för den skull äventyra rättssäkerheten. Om förslaget genomförs kommer den liggetid som består i att mål inte kan sättas ut till huvudförhandling av det skälet att personutredning skall införskaffas att försvinna.

I dag är regelsystemet utformat så att om yttrande skall ges in till rätten inom kortare tid än en månad rätten skall samråda med den lokala kriminalvårdsmyndigheten (1 § andra stycket förordningen om särskild personutredning i brottmål, m.m.). Mellan fyra till sex veckor är den tid som rätten regelmässigt brukar bestämma för yttranden.

Ett alternativ skulle naturligtvis vara att behålla nuvarande ordning med att rätten ensam har hela ansvaret för utredningens införskaffande och i stället föra in en särskild kortare tidsfrist, om t.ex. en vecka, inom vilken yttrande från frivårdsmyndigheten skall ges in till rätten.

Det har emellertid vid våra kontakter med frivården framhållits att det finns risk för att kvaliteten på yttrandena skulle kunna avsevärt försämrats, om det överlag infördes mer snäva tidsgränser för att avge sådana. Detta framstår därför inte som en framkomlig väg, i vart fall inte när det gäller den stora massan av yttranden. Framhållas skall att redan i dag har frivården ibland snävare tidsgränser än en månad till sitt förfogande. Det gäller t.ex. i mål med häktade. Vi vet också att det i en del andra fall i praktiken tas fram en personutredning på kortare tid än en månad.

Vårt förslag innebär således inte att rätten skall fråntas sin beslutanderätt när det gäller att införskaffa yttranden från frivårdsmyndighet. Om åklagaren skulle vara tveksam till om yttrande skall inhämtas, skall han kunna vända sig till rätten med en begäran om att viss utredning skall inhämtas. Motsvarande gäller för övrigt redan i dag i ungdomsmålen (prop. 1994/95:12 s. 71 f).

En annan situation när rätten bör besluta om yttranden från frivårdsmyndigheten är i de fall den misstänkte begärs häktad. Det framstår som naturligt att åklagaren då avvaktar med att besluta om

personutredning och framställer ett yrkande om det vid häktningförhandlingen, om han anser att behov av personutredning föreligger.

Det kan också inträffa att åklagaren bedömer att ett yttrande inte behöver inhämtas, men att rätten har en annan uppfattning i den frågan när målet väl kommer in dit. Självfallet skall rätten då kunna besluta om sådan personutredning.

Det kan naturligtvis hävdas att vårt förslag i denna del kan medföra att den personutredning som har beslutats redan under förundersökningen riskerar att bli för gammal när målet väl skall avgöras.

Vi har därför övervägt om förslaget i denna del skall kombineras med ett förslag om särskilda tidsfrister för när huvudförhandling i tingsrätten skall äga rum i de fall beslut om personutredning har meddelats innan åtal har väckts. I ungdomsmålen finns en särskild tidsfrist för beslut i åtalsfrågan (4 § LUL). Den tidsfristen börjar löpa från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt bestämmelsen i 23 kap. 18 § första stycket RB. Det finns också en särskild tidsfrist för när huvudförhandling skall hållas i dessa mål (29 § LUL). Tidsfristerna gäller endast vid brott av en viss svårighetsgrad.

Vid våra kontakter med företrädare för polis-, åklagar- och domstolsväsendena har vi ställt denna fråga. Efter vad vi har förstätt avråder man där bestämt från att överhuvudtaget införa tidsfrister för ytterligare brottsutredningar eller mål. Vi lämnar bl.a. mot denna bakgrund inte något sådant förslag. Vi har här även beaktat vad som särskilt hålls fram i våra direktiv, nämligen att frågan om tidsfrister är komplicerad bl.a. eftersom det skulle komma att innebära en ytterligare prioritering av vissa brottmål vid sidan av de prioriteringar som redan finns.

Vi vill i detta sammanhang också framhålla att det inte finns någon anledning att redan på ett tidigt stadium under förundersökningen driva fram en personutredning när det kan förutses att förundersökningen kommer att ta lång tid i anspråk.

Bör polismyndigheten få besluta om personutredning?

Bedömning: Polismyndigheten bör inte ges behörighet att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten.

I dag leds förundersökningen antingen av polismyndigheten eller av åklagaren. Bestämmelser om detta finns i 23 kap. 3 § RB. Där föreskrivs att beslut om att inleda förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökning inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon är skäligen misstänkt för brottet. Åklagaren skall även i annat fall överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i samråd utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (det s.k. fördelningscirkuläret, RÅFS 1997:12 och FAP 403:5). Dessa går ut på att polisen skall vara förundersökningsledare i ärenden som gäller vardagsbrottslighet och att åklagarna skall koncentrera sig på de mer komplicerade ärendena. Den närmare fördelningen mellan åklagare och polismyndighet om ansvaret för förundersökningen bör enligt de allmänna råden beslutas genom lokala överenskommelser.

Något av verkligheten bakom bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB och det s.k. fördelningscirkuläret kan beskrivas på följande sätt. Åklagarna hanterar i dag årligen cirka 180 000 ärenden. Knappt hälften av förundersökningarna i dessa ärenden leds av polismyndighet. Övriga leds av åklagare. När det gäller färdiga brottsutredningar fördelade sig åklagarnas beslut på så sätt att under år 2000 väcktes åtal i 56 procent av fallen, strafföreläggande utfärdades i 17 procent, åtalsunderlåtelse meddelades i 11 procent och i 16 procent av fallen beslutades att åtal inte skulle väckas (uppgifterna är hämtade från Riksåklagarens hemsida på Internet i maj 2001).

Vi har övervägt om polismyndighet skall ges behörighet att besluta om sådana personutredningar som nu är aktuella. Vi har kommit fram till att polismyndighet inte bör ges denna behörighet.

Det avgörande motivet har för oss varit att det skulle kunna medföra en påtaglig risk för att personutredningar infordras i onödan. De polisiära förundersökningsledarna har av naturliga skäl inte den erfarenhet och utbildning som en åklagare har när det gäller att bedöma relevant påföljd i varje enskilt fall. Eftersom ett beslut om att inhämta personutredning skall grunda sig på bl.a. en bedömning i påföljdsfrågan (jfr 46 kap. 9 § RB) anser vi att beslutanderätten, förutom hos rätten, endast skall finnas hos åklagare. Därtill kommer att det, oavsett vem som har lett den

aktuella förundersökningen, endast är åklagaren som kan besluta om åtal skall väckas eller ej.

I de brottsutredningar som inte leder till en efterföljande domstolsprocess behövs i regel inte någon personutredning av det nu aktuella slaget. När åklagaren t.ex. utfärdar ett strafföreläggande finns ju viss annan personutredning tillgänglig. Det rör sig bl.a. om vissa registeruppgifter och uppgifter om inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Även inför ett beslut om åtalsunderlåtelse måste ibland viss utredning om den misstänktes personliga förhållanden finnas tillgänglig. Inte heller då utgörs emellertid personutredningen av ett yttrande från frivårdsmyndigheten.

En polisiär förundersökningsledare har oftast inte den erfarenhet att han eller hon med säkerhet kan bedöma vilka åtgärder en åklagare kommer att företa med anledning av resultatet av en färdig förundersökning. Om den av polismyndigheten till åklagaren redovisade förundersökningen, som har letts av polismyndigheten, resulterar i att t.ex. ett strafföreläggande utfärdas kommer ju en av polismyndigheten beslutad personutredning många gånger att vara onödig.

Vi utesluter inte att det senare kan finnas anledning att på nytt överväga denna fråga. En orsak till det är att man inom polisen nyligen har startat ett ambitiöst utbildningsprogram för polisiära förundersökningsledare. Programmet omfattar bl.a. utbildning i straffrätt. Det kan således förväntas att kompetensnivån bland polisiära förundersökningsledare kommer att höjas.

Rätt till domstolsprövning av åklagarens beslut

Bedömning: Det finns inte skäl att ge den misstänkte rätt till domstolsprövning av åklagarens beslut om personutredning.

Vi har också övervägt om det skall vara möjligt för den misstänkte att få ett av åklagaren meddelat beslut om att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten prövat i domstol.

Frågan har tidigare behandlats i förarbetena till 10 § LUL. Där konstaterades att det för ungdomsmålens del inte var nödvändigt att införa en sådan möjlighet till domstolsprövning. I stället framhölls att det inte fanns något hinder mot att den unge begär över-

prövning av åklagarens ställningstagande hos högre åklagare enligt de allmänna regler som gäller om detta (prop. 1994/95:12 s. 72).

Av samma skäl anser inte heller vi att det behöver finnas en möjlighet till domstolsprövning av nu aktuella beslut.

Övrigt

Förslag: Åklagaren skall kunna väcka åtal trots att ett begärt yttrande från frivårdsmyndigheten inte har kommit in. När yttrandet har kommit in till åklagaren skall det genast ges in till rätten och en kopia skickas till den misstänkte.

Åklagaren skall efter beslut i varje enskilt fall kunna delegera till annan arbetstagare inom åklagarväsendet att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten.

I förordningen om särskild personutredning i brottmål m.m. är regleringen anpassad till att åklagaren i vissa fall redan i dag kan inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten. Beredningen föreslår endast en ändring i förordningen.

I 7 § förordningen med särskild personutredning i brottmål, m.m. föreskrivs att frivårdsmyndigheten skall lämna in sitt yttrande till rätten i tre exemplar, eller om åklagaren har begärt yttrandet, till denne. När rätten har fått in yttrandet skall en kopia av detta genast sändas till såväl åklagaren som den misstänkte. Om åklagaren har begärt yttrandet skall åklagaren genast sända en kopia av detta till den misstänkte. I samband med att talan väcks skall åklagaren ge in yttrandet till rätten.

Förordningstexten i 7 § ger närmast vid handen att åtal inte får väckas förrän åklagaren har fått det av honom begärda yttrandet från frivården. Eftersom det kan ta upp till en månad innan frivården lämnar ett yttrande kan ett åtalsbeslut således fördröjas avsevärt av det skälet att begärt yttrande inte har avlämnats.

För att ett åtalsbeslut inte skall fördröjas enbart av det skälet att det av åklagaren begärda yttrandet inte har kommit in föreslås att det i 7 § förordningen med särskild personutredning i brottmål, m.m. föreskrivs att åklagaren genast skall ge in yttrandet till rätten och sända en kopia av detta till den misstänkte. Om åtal inte har

väckts, skall yttrandet dock ges in till rätten först i samband med att åtal väcks.

Vi föreslår slutligen även en ändring i åklagarförordningen. Enligt vår mening bör även andra arbetstagare inom åklagarväsendet än åklagare kunna ges behörighet att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten. En förutsättning för det bör emellertid vara att åklagaren har beslutat om det i det enskilda fallet. Vi föreslår att en sådan delegationsbestämmelse skrivs in i 20 § åklagarförordningen.

2.6 Åklagarinträdet

Vi anser att ett snabbförfarande av det slag som nu föreslagits (se avsnitten 2.4 och 2.5) bör utgöra en huvudlinje för hur förfarandet i vissa brottmål – från brottsanmälan till dom i tingsrätten – bör utformas. Som redan har framhållits bör det vara de lokala polis- och åklagarmyndigheterna, tingsrätterna och frivårdsmyndigheterna på respektive ort som gemensamt kommer överens om hur förfarandet skall se ut – beroende på geografiska förhållanden, befolkningstäthet och annat – på just deras ort.

Med ledning av de erfarenheter som gjorts under försöksprojekten är det vår bedömning att – om man gör de författningsändringar som föreslagits i det föregående – tiden från det att ett brott med en utpekad gärningsman kommer till polisens kännedom och en utredning påbörjas till dess att dom faller i tingsrätt bör kunna förkortas avsevärt och i de flesta fall inte överstiga 8–10 veckor.

En erfarenhet som har gjorts i försöksprojekten är att det är av stor betydelse att en åklagare är inkopplad redan i ett tidigt stadium av en brottsutredning.

Riksrevisionsverket (RRV) har i sin i avsnitt 2.1.2 nämnda rapport (RRV 2001:3) också kraftigt understrukt behovet av att en åklagare är inne tidigt i brottsutredningen. I rapporten presenterar RRV en idé till ett snabbförfarande avsedd för mängdbrott med en utpekad gärningsman. Detta snabbförfarande innehåller följande ingredienser: en s.k. andra linje hos polisen, en ärendesorterare hos polisen, åklagarkapacitet tidigt i hanteringen samt åtgärder för att snabbt komma till huvudförhandling.

Ärendesorteraren har i RRV:s modell till uppgift att sortera ärenden så att de redan från början kommer på rätt spår. I ett första skede skiljer ärendesorteraren ut de ärenden som är komplicerade, kräver spaning eller som kan skrivas av direkt från

dem som skall hanteras i ett snabbförfarande. RRV menar att ärendesorteringen skulle kunna vara antingen en polisiär befattningshavare med erfarenhet av förundersökningsledning eller en åklagare.

När det gäller frågan om att använda åklagare tidigt i hanteringen lämnar RRV förslag om att antingen inrätta särskilda s.k. beslutsåklagare eller särskilda s.k. beredningsåklagare.

RRV framhåller att en erfaren åklagare relativt snabbt kan fatta beslut i åtalsfrågan när det gäller mängdbrottsärenden med en misstänkt gärningsman. Anledningen till att detta ändå inte görs snabbt är att andra arbetsuppgifter – tvångsmedelsbeslut, huvudförhandlingar i rätten etc. – går före.

Ett sätt att komma till rätta med denna nedprioritering av åtalsprövningar utan förtursmarkering skulle enligt RRV kunna vara att inrätta en funktion med beslutsåklagare. Beslutsåklagaren skulle då ha till uppgift att enbart arbeta med åtalsprövningar av mängdbrottsärenden. Som RRV framhåller förekommer detta system redan i dag i Sverige.

Ett annat sätt att få till stånd en snabbare genomströmning är, menar RRV, att koppla åtalsprövningen närmare förundersökningen. Detta skulle kunna ske genom att införa funktionen beredningsåklagare. Liknande funktioner finns i Nederländerna och England.

Som beredningsåklagare skulle enligt RRV en juridiskt kompetent och i brottmålsverksamhet erfaren tjänsteman kunna verka. RRV anser vidare att beredningsåklagaren skall vara förordnad som allmän åklagare enligt rättegångsbalken och anställd inom åklagarväsendet. Han eller hon skall dock vara fysiskt placerad hos polisen. Denne åklagare skulle främst arbeta med enkla mängdbrott.

När det gäller beredningsåklagarens arbetsuppgifter bör de enligt RRV:s förslag inriktas på såväl förundersökning som åtalsprövning. Denne åklagare skulle således fungera som juridiskt stöd åt ärendesorteringen, överta förundersökningsledarskapet från polisen när det krävs, besluta om åtal, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller avskrivning. Därigenom skulle det vara möjligt för beredningsåklagaren att i större utsträckning utföra åtalsprövning parallellt med förundersökningen eller i omedelbar anslutning till dess slutförande. Denna ökade parallellitet i handläggningen skulle möjliggöra snabbare avgöranden i brottmålskedjan. Vid de förundersökningar där åklagare är

förundersökningsledare från början skulle beredningsåklagaren inte träda in.

Vad RRV kommit fram till när det gäller behovet av åklagarkapacitet tidigt i hanteringen stöds också av erfarenheterna från försöksprojekten.

Även Riksåklagaren (RÅ) har i sitt budgetunderlag för år 2002 understrukit behovet av en åklagarfunktion tidigt i brottmålsprocessen. RÅ presenterar där bl.a. en modell för en förnyelse av brottsutredningsverksamheten. Modellen, som omfattar mängdbrottsligheten, sammanfattas av RÅ i följande tre punkter.

- Polisen ansvarar i huvudsak för s.k. förstahandsåtgärder. Med förstahandsåtgärder avses de utredningsåtgärder som kan företas direkt på brottsplatsen. Det kan gälla t.ex. att genomföra förhör och att säkra teknisk bevisning.
- Åklagare skall finnas tillgänglig för att i ett tidigt skede kunna fatta sådana beslut om lagföring eller avskrivning som endast åklagare har behörighet till. I den mån polisen har sådan behörighet skall den utnyttjas.
- En funktion för ärendesortering, som kan bestå av en erfaren polis och en erfaren åklagare, skall i enlighet med de lokala överenskommelserna som träffats om fördelningen mellan polismyndighet och åklagare av förundersökningsledarskapet avgöra hur en fortsatt utredning skall genomföras.

Vi delar uppfattningen att en tidig ärendesortering, gjord av en därtill kvalificerad befattningshavare, har betydelse för möjligheterna att åstadkomma ett effektivt snabbförfarande. Det kan också i övrigt ha stor betydelse för en brottsutrednings inriktning och genomförande. Vi tillstyrker därför att ett sådant arbetssätt införs.

Det måste emellertid i första hand vara en sak för polis- och åklagarväsendena att komma överens om de närmare formerna för detta. Vi lämnar därför i detta betänkande inte några förslag som avser denna fråga. Det utesluter emellertid inte att vi i vårt fortsatta arbete kommer att få anledning att återkomma till saken.

3 Den brottsutredande verksamheten

3.1 Inledning

Det anmäls årligen drygt en miljon brott i Sverige. Uppklaringsprocenten för samtliga brott år 1998 var 27 procent. Samma år uppgick uppkklaringsprocenten för brott mot brottsbalken till 20 procent. Andelen uppklarade brott har minskat successivt, främst sedan början av 1980-talet. Det har dock skett en tydlig förbättring under de senaste två åren. Det totala antalet ärenden som redovisades från polisen till åklagare minskade med 9 procent mellan åren 1998 och 1999. Betydande minskningar i denna del gällde för tillgrepps- och skadegörelsebrott, våldsbrott, övriga brott och ekobrott. Endast 14 procent av polisens ärenden överlämnas nu till åklagare mot 26 procent vid mitten av 1990-talet. Drygt en miljon ärenden lades ned eller skrevs av under år 1998 på grund av att spaningsuppslag saknades eller spaningarna inte gett något resultat.

Mot bl.a. denna bakgrund har Beredningen för rättsväsendets utveckling getts i uppdrag att undersöka möjligheterna att förbättra den brottsutredande verksamheten. Vi har redan nu funnit anledning att ta upp två frågor som gäller just detta.

Det har från polishåll sagts att det är svårigheter att få personer som kallas till förhör under en förundersökning att inställa sig vid förhöret. Som ett sätt att komma till rätta med detta har framförts att sanktionssystemet vid utevaro borde effektiviseras.

I dag kan hämningsinstitutet fungera som påtryckningsmedel när det gäller att få såväl misstänkta som målsäganden och vittnen att inställa sig till förhör under en förundersökning. Det är emellertid inte möjligt att kalla någon till ett sådant förhör vid äventyr av vite. Vi anser att tiden nu är mogen för att överväga denna fråga.

En annan fråga som gäller reglerna om kallelse till förhör under en förundersökning är frågan om den maximala väglängden för hämtning till förhör. I dag är den sträckan 50 kilometer. Det finns anledning att nu överväga om denna sträcka bör utökas.

I det följande berörs inledningsvis vitesinstitutet i generella ordalag. Därefter redovisas för vart och ett av områdena den mest centrala rättsliga regleringen och något om tidigare överväganden. Slutligen följer våra överväganden.

3.2 Vitesföreläggande vid kallelse till förhör under förundersökning/motsvarande

3.2.1 Inledning

En myndighet anses i princip inte ha rätt att förelägga vite utan uttryckligt författningsstöd (prop. 1984/85:96 s. 19).

Man brukar skilja mellan materiellt vite, som används när en myndighet avgör ett ärende och förfarandevite, som används under handläggningen av ett ärende. Ett materiellt vite kan användas t.ex. för att framtvinga rivning av en byggnad eller reparation av en bostadslägenhet. Förfarandevite kan användas t.ex. för att framtvinga personlig inställelse eller ingivande av vissa handlingar. I stort sett gäller samma regler för båda slagen av viten. I fråga om utdömande av förfarandevite gäller dock särskilda regler. Dessutom är det inte alltid möjligt att självständigt överklaga ett vitesföreläggande som meddelats under handläggningen av ett ärende. Vitesföreläggandet får då i stället omprövas i samband med att frågan om vitets utdömande prövas (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl., s. 135).

Utdömandet av ett förelagt vite fyller ungefär samma funktion som en bötesdom. För utdömda viten gäller också i stort sett samma regler som för böter i fråga om t.ex. indrivning, förvandling och verkställighetspreskription. Från lagteknisk synpunkt ter sig straffhotet och viteshotet som alternativa påtryckningsmedel (Strömberg, a.a., s. 136). I sammanhanget kan nämnas att före år 1988 kunde ett vittne som inte inställde sig till en förhandling dömas till böter. Först om målet sköts upp till ny förhandling, kunde vittnet kallas vid vitespåföljd (dåvarande 36 kap. 20 § RB).

3.2.2 Nuvarande regler

Förhör under förundersökning/motsvarande och inför domstol – regleringen i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen

Allmänna bestämmelser om viten i RB

Rätten får, om en part eller någon annan bör komma tillstådes eller infinna sig personligen vid en förhandling, förelägga vite. Om någon särskild föreskrift om föreläggande har meddelats, skall den gälla (9 kap. 7 § första stycket RB).

Skall ett föreläggande, som enligt en särskild föreskrift skall förenas med vite, delges någon som vistas utom riket, får rätten underlåta att förelägga vite, om delgivning annars inte kan ske i den främmande staten. Om något vite inte har satts ut får den förelagde inte åläggas något ansvar för de kostnader som kan ha uppstått till följd av att föreläggandet inte följts. Föreläggandet skall i övrigt vid den fortsatta handläggningen av målet anses jämställt med ett vitesföreläggande (9 kap. 7 § andra stycket RB).

När det gäller t.ex. kallelse av parter, målsägande och vittnen till huvudförhandling i brottmål finns särskilda bestämmelser om vitesföreläggande (se nedan). Vitesföreläggande är i dessa bestämmelser i regel obligatoriskt. Exempel på fall där det inte finns några särskilda föreskrifter om vitesföreläggande vid kallelse till förhandling är vid anmälan till rätten angående förundersökning (23 kap. 19 § RB) och vid kallelse till en bevisupptagning utom huvudförhandling (35 kap. 9 § RB, 41 kap. 3 § RB). Vite kan då föreläggas med stöd av bestämmelsen i 9 kap. 7 § första stycket RB.

Vid kallelse till förhör under förundersökning gäller inte reglerna i 9 kap. 7 § RB om vitesföreläggande (Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 23:35).

Vite får inte föreläggas när straff är utsatt. Staten får inte föreläggas vite (9 kap. 8 § RB).

Behörighet att leda förundersökningen m.m.

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

någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB).

När förundersökningen leds av åklagaren får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt en enskild polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket RB).

Innan förundersökning hunnit inledas får polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. primärutredning (23 kap. 3 § tredje stycket RB).

Förhör under förundersökningen och hämtning till sådant förhör m.m.

Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB).

Förhör skall, såvida inte därigenom förundersökningens behöriga gång motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras, hållas på tid och plats som kan antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras. Förhöret skall också i övrigt anordnas så att onödigt tidsspillan för den hörde undviks. Den som skall höras bör, om det kan ske och det inte bedöms som olämpligt med hänsyn till utredningen, i god tid kallas till förhöret (5 § FUK).

I stället för att förhör hålls får skriftliga berättelser infordras (8 § FUK).

Om den som har kallats till förhör under en förundersökning utan giltig orsak underlåter att hörsamma kallelsen får han under vissa förutsättningar hämtas till förhöret. En förutsättning för detta är att väglängden mellan den plats, som utsatts för förhöret och den där den som skall höras har sin bostad eller vid kallelsens mottagande uppehöll sig, inte överstiger femtio kilometer (23 kap. 7 § första stycket RB). Under vissa förutsättningar får hämtning till förhör även ske utan föregående kallelse (23 kap. 7 § andra stycket RB). Är den som skall höras anhållen eller häktad, skall han inställas på den plats som bestämts för förhöret (23 kap. 7 § tredje stycket RB).

Frågan om hämtning till förhör skall i allmänhet avgöras av undersökningsledaren (6 § första stycket FUK). Det finns också särskilda regler om hämtning till förhör av den som skall höras som vittne eller av någon annan som inte är misstänkt för brott. I sådana fall bör hämtning ske bara när det är av särskild vikt. Det kan vara att förhöret inte eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats, där den som skall höras befinner sig, eller att vittne behöver inställa sig på viss plats för konfrontation eller på brottsplats för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller till rekonstruktionsförsök eller att med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt särskild skyndsamhet är av nöden (6 § andra stycket FUK).

På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövats, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret. Motsvarande gäller också den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett brott nyligen förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Det gäller också vid försök till ett sådant brott (23 kap. 9 § första och andra styckena RB). Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även innan förundersökning hunnit inledas (23 kap. 9 § tredje stycket RB).

Bevisupptagning inför domstol under förundersökningen

I vissa fall får på undersökningsledarens begäran vittnesförhör äga rum inför rätten. Ett sådant fall är att någon vid förhör vägrar att yttra sig om en omständighet, som är av vikt för utredningen, och att han om åtal väcks, är skyldig att i målet vittna om det. Ett annat fall är att det annars är av synnerlig vikt för utredningen att någon, som är skyldig att vittna i målet, redan under förundersökningen hörs som vittne.

Sådant förhör får dock inte äga rum innan förundersökningen kommit så långt, att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Om förhöret gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om bevisupptagning utom huvudförhandling. Den misstänkte skall ges tillfälle att närvara vid förhöret (23 kap. 13 § RB). När ett sådant vittnesförhör aktualiseras under förundersökningen skall åklagare inträda som förundersökningsledare (se Riksåklagarens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, RÅFS 1997:12 och

Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, FAP 403-5).

Bestämmelsen i 23 kap. 13 § RB är till för att undersökningsledaren skall få fram material för åtalsfrågans bedömning. I 23 kap. 15 § RB finns också en bestämmelse enligt vilken bevis, t.ex. ett vittnesförhör men även annan bevisning, kan tas upp under förundersökningen. Den bestämmelsen behandlar sådana bevis som tas upp under förundersökningen för att användas och åberopas omedelbart vid huvudförhandlingen eller med andra ord inför en förestående rättegång (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:50 och 23:56). Även vid sådan bevisupptagning som avses i 23 kap. 15 § RB gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om bevis som tas upp utom huvudförhandling.

Under förundersökning bör vittnesförhör vid domstol påkallas endast när särskilda skäl föreligger såsom att ett vittne, som sannolikt har betydelsefulla uppgifter att lämna, vägrar att uttala sig eller att ett vittne, vars utsaga är av avgörande betydelse för åtalets anställande eller omfattning, är ostadig i sin utsaga eller lämnar uppenbart oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller att något särskilt betydelsefullt faktum anses behöva på ett mera avgörande sätt fastslås. Kan tillräcklig utredning för bedömning av åtalsfrågan vinnas utan vittnesförhör vid domstol bör sådant förhör inte påkallas (9 § FUK).

Om den misstänkte begär att undersökningsledaren vid rätten skall yrka att visst bevis tas upp som den misstänkte avser att åberopa vid huvudförhandlingen, bör undersökningsledaren, under de förutsättningar som anges i 23 kap. 15 § RB, acceptera det, om det kan antas att beviset har betydelse för utredningen (11 § FUK).

På begäran av den misstänkte eller hans försvarare skall förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan vara av betydelse för undersökningen (23 kap. 18 § andra stycket RB).

Har undersökningsledaren slutfört den utredning han anser nödvändig utan att bifalla en sådan begäran som avses i 23 kap. 18 § andra stycket RB, eller anser den misstänkte, att det finns annan brist i utredningen skall han anmäla detta till rätten. Rätten skall så snart det kan ske pröva anmälan. Om det finns skäl för det får rätten hålla förhör med den misstänkte eller annan eller vidta den åtgärd i övrigt, som är påkallad (23 kap. 19 § RB). Vid kallelse till sådant förhör är bestämmelsen i 9 kap. 7 § första stycket RB om vitesföreläggande tillämplig (se ovan och Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 9:12).

Förenklad utredning

Förundersökning behöver inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter eller ett sådant brott som avses i 45 kap. 2 § första eller andra stycket RB (rättegångsförseelser m.m.). Om åklagaren vill utvidga ett väckt åtal, får detta också ske, utan att förundersökning enligt 23 kap. RB ägt rum (23 kap. 22 § RB).

Frister och laga förfall

I 32 kap. RB finns bestämmelser om frister och laga förfall. Om det är sannolikt att den som underlåtit att enligt rättens beslut infinna sig vid rätten eller i övrigt fullgöra något i rättegången har laga förfall för sin underlåtenhet, skall underlåtenheten inte leda till någon påföljd för honom eller på annat sätt läggas honom till last i rättegången (32 kap. 6 § första stycket RB).

Har någon gjort sig skyldig till underlåtenhet som avses i 32 kap. 6 § första stycket RB men kan det på grund av någon särskild omständighet antas att han har laga förfall, skall han beredas tillfälle att koma in med utredning om detta. Rätten skall därvid uppskjuta frågan om utdömande av påföljd eller om annan åtgärd på grund av underlåtenheten (32 kap. 6 § andra stycket RB).

Ställs ett sammanträde in i förväg därför att någon som kallats till sammanträdet har anmält förhinder, kan rätten ändå besluta i fråga om påföljd som upptagits i föreläggandet om inställelse, om den som har anmält förhinder inte i efterhand kommer in med utredning som gör det sannolikt att han hade laga förfall (32 kap. 7 § RB).

Bevisupptagning utom huvudförhandling

Då bevis tas upp utom huvudförhandling skall parterna kallas. Är i brottmål den tilltalade anhållen eller häktad och är hans närvaro nödvändig, förordnar rätten om hans inställande. Uteblir part, får beviset dock tas upp (35 kap. 9 § RB). Vid kallelse till sådan bevisupptagning får – som framgått ovan – kallelsen innehålla ett vitesföreläggande.

Vid huvudförhandlingen skall de bevis som upptagits utom huvudförhandlingen tas upp på nytt, om rätten finner att det är av betydelse i målet och det inte föreligger hinder mot att ta upp beviset (35 kap. 13 § RB som också innehåller särskilda regler för när förnyad bevisupptagning skall ske i mål som fullföljs till hovrätt och högsta domstolen).

Kallelse av vittne m.m.

Den som skall höras som vittne skall vid vite kallas att infinna sig vid förhandling inför rätten (36 kap. 7 § RB). Uteblir ett vittne som har kallats enligt 36 kap. 7 §, skall rätten förelägga nytt vite, om målet utsätts till senare dag, eller förordna att han skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till den senare dagen (36 kap. 20 § RB).

Bestämmelserna i 36 kap. RB om bl.a. vitesföreläggande gäller inte för vittne som avses i samma kapitel 13 § första stycke (dvs. personer under 15 år och psykiskt störda). Sådant vittne får dock hämtas till rätten. Om den som åberopat ett vittne avstår från förhör med vittnet eller om frågan om vittnesförhör av annan orsak förfaller, får därefter inga tvångsmedel enligt bl.a. 20 § användas mot vittnet (36 kap. 22 § RB).

Om en sakkunnig utan giltigt skäl vägrar att avlägga ed eller att avge utsaga eller besvara fråga förlägger rätten honom vid vite att fullgöra sin skyldighet (40 kap. 14 § RB).

Bevisupptagning per telefon m.m.

Bevisning får vid huvudförhandling under vissa förutsättningar tas upp per telefon. Vid sådan bevisupptagning gäller inte reglerna i rättegångsbalken om kallelser och förelägganden och om påföljder för utevaro (43 kap. 8 § RB, 46 kap. 7 § RB och 47 kap. 24 § RB). Motsvarande gäller enligt den försöksverksamhet med videokonferens som sker vid vissa domstolar, se lagen (1999:613) om försöksverksamhet med videokonferens i rättegång.

Kallelser till huvudförhandling

Åklagaren skall kallas till huvudförhandlingen. Om målsäganden biträder åtalet eller annars för talan jämte åklagaren eller om han skall höras i anledning av åklagarens talan, skall också målsäganden kallas. Om målsäganden skall inställa sig personligen, skall rätten förelägga honom vite. Den tilltalade skall kallas till huvudförhandlingen i stämningen eller genom särskild kallelse. Skall han infinna sig personligen eller krävs det att han på annat sätt är närvarande, skall rätten förelägga honom vite. Om det finns anledning anta att den tilltalade inte skulle iaktta ett sådant föreläggande, får rätten förordna att han skall hämtas till huvudförhandlingen. Kan målet enligt bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB komma att avgöras trots att den tilltalade har inställt sig endast genom ombud eller har uteblivit, skall han i kallelsen erinras om detta. Rätten förordnar om inställandet av den som är anhållen eller häktad. Om kallande av vittne och sakkunnig finns bestämmelser i 36 och 40 kap. RB ([45 kap. 15 § RB] anm. 40 kap. RB innehåller ingen bestämmelse om kallande av sakkunnig trots att det anges i 45 kap. 15 § RB; jfr dock 40 kap. 16 § RB).

Underlåter målsägande, som skall höras i anledning av åklagarens talan, att infinna sig personligen vid rättegångstillfälle inför huvudförhandling, äger rätten i stället för att förelägga nytt vite förordna att han skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till senare dag (46 kap. 14 § RB).

Om den tilltalade uteblir från rättegångstillfälle för huvudförhandling eller inställer sig genom ombud då han har förelagts att infinna sig personligen, skall rätten i första hand pröva om målet kan avgöras enligt 15 a §. Är det inte möjligt att avgöra målet skall rätten besluta att den tilltalade skall kallas på nytt vid vite, hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag eller häktas, om det finns förutsättningar för det (46 kap. 15 § RB).

Överklagande av ett beslut om utdömt vite

En tingsrätts beslut får överklagas särskilt om tingsrätten i beslutet prövat frågan om utdömande av förelagt vite (49 kap. 5 § första stycket 4 RB).

Viteslagen m.m.

De viktigaste allmänna bestämmelserna om vite finns i lagen (1985:206) om viten (vitesL). Det finns också bestämmelser om viten i brottsbalken (25 kap. och 35 kap.) och i bötesverkställighetslagen (1979:189).

Viteslagen gäller viten som enligt lag eller annan författning får föreläggas av myndigheter. Vad som föreskrivs i lagens 2–6, 9 och 10 §§ gäller dock inte sådana viten som riktar sig till var och en. Lagen skall inte tillämpas i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet (1 §).

Ett vitesföreläggande skall vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, skall det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden skall vidtas. Vite får inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. När vite har förelagts får nytt vite mot adressaten i samma sak inte föreläggas förrän det tidigare föreläggandet har vunnit laga kraft. Ett vitesföreläggande skall delges adressaten (2 §).

När vite föreläggs skall det fastställas till det belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitet skall fastställas till ett bestämt belopp, om annat inte följer av 4 §. Om vite föreläggs flera personer gemensamt skall ett särskilt belopp fastställas för var och en av dem (3 §).

I 4 och 5 §§ finns bestämmelser om löpande vite och föreläggande att lämna viss uppgift.

Som huvudregel gäller att frågor om utdömande av viten prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet. Frågor om utdömande av viten som har förelagts en part eller någon annan till fullgörande av en skyldighet i en rättegång eller i annat motsvarande förfarande prövas dock utan särskild ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet (6 §).

I lagen finns också en bestämmelse om att tingsrätt skall pröva frågor om utdömande av vite i vissa fall (7 §).

När allmän domstol prövar frågan om utdömande av viten efter särskild talan, skall målet i tillämpliga delar handläggas enligt reg-

lerna i rättegångsbalken som mål om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet (8 §).

Vidare finns en bestämmelse om att vite inte skall dömas ut om ändamålet med vitet har förfallit. Vite bortfaller, om talan om att det skall dömas ut inte har delgetts adressaten inom två år från det att förutsättningarna för att väcka sådan talan uppkom (9 § första och tredje styckena).

Enligt bötesverkställighetslagen gäller lagens bestämmelser om böter också vite. Det innebär bl.a. att vite kan förvandlas till fängelse (1 och 15 §§ bötesverkställighetslagen).

Även i brottsbalken finns bestämmelser som gäller viten. Där föreskrivs bl.a. att utdömda viten tillfaller staten (25 kap. 7 och 9 §§ BrB). I 35 kap. brottsbalken finns regler om bortfallande av påföljd. I titlet finns en bestämmelse som gäller viten (7 §).

3.2.3 Tidigare överväganden när det gäller vitesföreläggande vid kallelse till förhör

Frågan om att öppna en möjlighet att förelägga vite vid kallelse till förhör under en förundersökning har diskuterats endast vid ett fåtal tillfällen tidigare.

I slutet av 1960-talet angav Rikspolisstyrelsen i ett remissyttrande över Trafikmålskommitténs betänkande Förundersökning (SOU 1967:59) att frågan om rätt för polismyndighet att förelägga vite i samband med kallelse borde övervägas (prop. 1969:114 s. 20). RPS:s förslag i denna del bemöttes inte i den proposition som följde på betänkandet.

Åklagarutredningen övervägde i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61 s. 374f) frågan om att införa möjligheten att förena kallelse till förhör under en förundersökning med vite. Man ansåg emellertid att det inte var rätt väg att gå. Som skäl för detta anfördes att förundersökningsförfarandet i så liten utsträckning som möjligt bör vara formaliserat. Det framhölls bl.a. att det fanns en risk för att klimatet vid förhöret skulle försämrats och att polisen skulle behöva bygga upp en administrativ rutin för utdömmande av sådana viten, som därefter skulle behöva drivas in. Åklagarutredningen ansåg att den påföljd som ligger i risken att bli hämtad till förhör om man uteblir normalt bör räcka som påtryckningsmedel. Enligt utredningens uppfattning borde förhör i så stor utsträckning som möjligt i stället hållas i direkt anslutning till hän-

delsen eller anmälan. Det skulle, menade utredningen, i motsvarande mån minska behovet av att kalla sådana personer till förhör.

3.2.4 Överväganden

Förslag: Bestämmelser införs i rättegångsbalken som gör det möjligt att vid vite kalla personer som skall höras under en förundersökning.

Allmänt

Enligt vad som har framförts till oss (jfr avsnitt 3.1) förekommer det i dag i inte obetydlig omfattning att den som kallats till förhör under en förundersökning inte inställer sig. Det föreligger således enligt vår uppfattning ett behov av att vidta åtgärder för att om möjligt åstadkomma att de som kallas till sådana förhör i större utsträckning hör sammar kallelsen. Ett sätt att komma till rätta med detta är att effektivisera sanktionssystemet vid utevaro. I dag finns – i princip – endast en sanktion att tillgripa mot den som inte inställer sig vid förhör under en förundersökning. Det är att besluta om att vederbörande skall hämtas till förhöret.

I rättegångsbalken finns däremot flera sanktioner som kan tillgripas för att förmå personer som kallats till en domstolsförhandling att inställa sig. Om en tilltalad skall infinna sig personligen vid rätten eller om det krävs att han på annat sätt är närvarande skall rätten förelägga honom vite. Om det finns anledning anta att han inte skulle följa ett sådant föreläggande får rätten förordna att han skall hämtas till huvudförhandlingen. Om en målsägande skall infinna sig personligen vid rätten skall han föreläggas att göra det vid äventyr av vite (45 kap. 15 § RB).

För att förmå ett vittne att infinna sig vid rätten skall rätten, som huvudregel, förelägga vittnet vite. Uteblir ett vittne som har kallats på detta sätt, får rätten förelägga ett nytt vite om målet sätts ut till en senare dag, eller förordna att vittnet skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till den senare dagen (36 kap. 20 § RB). Om ett vittne infinner sig men vägrar att t.ex. avlägga ed eller avge vittnesmål, kan rätten i vissa fall förelägga vittnet att fullgöra sina skyldigheter vid äventyr av häkte (36 kap. 21 § RB).

Av de sanktioner som rätten kan tillgripa för att förmå personer att infinna sig vid domstolsförhandling har vitessanktionen ansetts som den praktiskt mest viktiga sanktionen (se t.ex. prop. 1986/87:89 s. 123).

När det gäller att få personer att infinna sig till förhör under en förundersökning finns som regel inte denna sanktion att tillgripa. Ett undantag utgörs av möjligheten att under förundersökningen begära vittnesförhör inför rätten enligt bestämmelsen i 23 kap. 13 § RB. Som framgått finns också en bestämmelse i 23 kap. 15 § RB som möjliggör bevisupptagning inför rätten under en förundersökning. Vid kallelse till bevisupptagning enligt de nu nämnda bestämmelserna gäller – i tillämpliga delar – rättegångsbalkens regler om bevisupptagning utom huvudförhandling. När det gäller utformningen av kallelsen till en sådan bevisupptagning får denna förenas med vite (se ovan avsnitt 3.2.2 samt 9 kap. 7 § första stycket och 35 kap. 9 § RB). Som framgått under avsnittet om den rättsliga regleringen är möjligheterna till sådan bevisupptagning begränsad. Dessutom fordras att åklagare inträder som förundersökningsledare (FAP 403-5 och RÅFS 1997:12). Det sistnämnda har dock praktisk betydelse endast i den situation som avses i 23 kap. 13 § RB.

Under en förundersökning får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). Den bestämmelsen innebär en allmän regel om rätt för undersökningsledaren att låta anställa förhör under förundersökningen (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:34). Som framgår under avsnitt 3.3.1 sätter bestämmelsen i 23 kap. 7 § RB om hämtning till förhör gränser när det gäller skyldigheten att infinna sig till förhör. I den mån hämtning inte kan ske finns nämligen inte någon skyldighet att infinna sig vid förhör.

Någon särskild form för själva kallelsen till förhör under en förundersökning är inte föreskriven. Det anses dock att kallelsen bör göras bevislig om den skall läggas till grund för ett beslut om hämtning enligt bestämmelsen i 23 kap. 7 § första stycket RB. Den som hörs har vidare rätt att få besked om anledningen till förhöret (Karnov 2000/01, del 3, s. 2814f, not. 673 och 674).

Vid våra besök hos polis- och åklagarmyndigheter har framförts att ett införande av en möjlighet att använda vitesföreläggande i samband med kallelse till förhör hos polisen skulle kunna medföra att de som kallas i större utsträckning hörsammar kallelsen. Vi delar den uppfattningen. En möjlighet till vitesföreläggande torde

kunna utformas så att befogade rättssäkerhetskrav uppfylls. Vi föreslår därför att det införs bestämmelser i rättegångsbalken som möjliggör att kalla personer som skall höras under en förundersökning vid äventyr av vite. Härigenom tillskapas en sanktionsform som kan användas för att förmå den som skall höras att infinna sig till förhöret. Att det därutöver kan finnas skäl att överväga vissa utvidgningar av möjligheterna att hämta någon till förhör återkommer vi till i det följande (se avsnitt 3.3.4).

Mot en sådan ordning skulle alltså kunna hävdas (jfr ovan avsnitt 3.2.3) att reglerna för kallelse till förhör under en förundersökning inte på något sätt bör formaliseras. Införandet av en möjlighet att förelägga vite vid kallelse till förhör innebär en viss formalisering, när möjligheten till vitesföreläggande utnyttjas. En kallelse som förses med ett vitesföreläggande skall göras bevislig eller med andra ord delges (2 § fjärde stycket vitesL). Det betyder att föreläggandet skall ges till kända på något av de sätt som anvisas i delgivningslagen, 1970:428 (Lavin, Viteslagstiftningen, En kommentar, s. 76).

Om man inför möjligheten att förelägga vite vid kallelse till förhör under förundersökningen, kommer det att föra med sig en viss ökad administration inom framför allt polisen. Detta bör dock vägas mot de positiva effekter en sådan möjlighet kan skapa, nämligen att effektivisera förundersökningen, och mot det angelägna i att begångna brott klaras upp och blir föremål för lagföring så snart som möjligt.

En annan effekt som införandet av en vitesmöjlighet bör kunna ge är att antalet hämtningar till förhör minskar. För den enskilde måste ett hämtningsbeslut framstå som långt mer ingripande än ett vitesföreläggande.

Därutöver kan man förvänta sig att en person som vid vite kallas att infinna sig vid ett förhör har ett skäl att höra av sig till polisen om den tid som har satts ut för förhöret inte passar. Den kallade vill givetvis förhindra att vitet dömas ut. Genom denna kontakt kan en del praktiska frågor lösas. Det kanske går att komma överens om att den kallade i stället kan höras på telefon eller att förhöret kan äga rum vid en annan tidpunkt. Om förhöret kan äga rum vid en annan tidpunkt kan ju den tid som från början satts ut för förhöret utnyttjas för ett annat förhör. I dag är det många gånger så att den som kallas överhuvudtaget inte hör av sig till polisen. Det innebär att polisen inte alltid kan utnyttja sin tid på ett effektivt sätt.

Vi är givetvis medvetna om att viteshotet som sanktionsmedel inte är effektivt mot alla. Precis som när det gäller vitesförelägganden i kallelser till en huvudförhandling i domstol kommer säkerligen en del personer – trots viteshotet – att inte infinna sig till förhören. Det förhållandet att vitessanktionen inte är effektivt mot alla kan dock inte motivera att förslaget inte skall genomföras. Ett sådant synsätt skulle ju innebära att vitessanktionen inte heller borde förekomma i t.ex. kallelser till domstolsförhandlingar.

Det finns anledning att betona att avsikten med förslaget är att öppna en möjlighet till ytterligare ett sanktionsmedel när det gäller att få personer att infinna sig vid förhör under en förundersökning. Förslaget innebär inte på något sätt att det skall vara obligatoriskt att förena kallelser till förhör under en förundersökning med vite. Bestämmelsen härom föreslås i stället vara fakultativ. Det innebär i sin tur att frågan om en kallelse av det nu aktuella slaget skall förenas med vite skall övervägas i varje enskilt fall. Det finns dessutom situationer när lagstiftningen lägger vissa hinder för ett vitesföreläggande. Vi redovisar dem i det följande.

När skall vitesföreläggande inte användas?

Till skillnad mot vad som gäller vid t.ex. förhör i domstol äger förhör under en förundersökning rum på de mest skilda platser. Det är inte helt ovanligt att förhör äger rum i den hördes bostad. När förhör äger rum i den hördes bostad brukar man komma överens med den hörde om en lämplig tidpunkt för förhöret. I stället för att hålla förhör infordras ibland skriftliga berättelser (jfr 8 § FUK). Många gånger sker förhör också per telefon. Inte i någon av de nu nämnda situationerna skall vitesföreläggande kunna användas.

Även i domstol får bevisning vid huvudförhandling, under vissa förutsättningar, tas upp per telefon. Vid sådan bevisupptagning gäller inte heller reglerna i rättegångsbalken om kallelser och förelägganden och om påföljder för utevaro (43 kap. 8 § RB, 46 kap. 7 § RB, 47 kap. 10 § RB).

För fullständighetens skull vill vi också här nämna alla de förhör som äger rum på själva brottsplatsen i anslutning till att ett brott har begåtts. Sådana förhör har av naturliga skäl inte föregåtts av någon kallelse varför vi kan bortse från dem i detta sammanhang.

Kallelse till förhör på längre avstånd än att hämtning får ske enligt bestämmelsen i 23 kap. 7 § RB, d.v.s. enligt vad som gäller i

dag femtio kilometer, anses normalt inte få förekomma. Om en kallelse ändå utfärdas i ett sådant fall bör den som kallas upplysas om att han inte är skyldig att infinna sig vid förhöret (Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 23:35).

I avsnitt 3.3.4 lämnar vi förslag på att den nu gällande maximala väglängden för hämtning till förhör om femtio kilometer skall utökas till ett hundra kilometer. Vidare föreslås att man för vissa situationer av undantagskaraktär helt bör kunna slopa kravet på viss väglängd. Det innebär att skyldigheten att på kallelse inställa sig till förhör under en förundersökning kommer att utvidgas i motsvarande mån.

En kallelse till förhör skall kunna förenas med vite under motsvarande förutsättningar som den kallade kan hämtas till förhöret. Kallelsen kan således komma att förses med ett vitesföreläggande även om väglängden som den kallade måste resa – med vårt förslag i avsnitt 3.3.4 – överstiger ett hundra kilometer. Detta under förutsättning att det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum.

Vite används inte om den tilltalade är häktad eller anhållen eller på liknande sätt omhändertagen (jfr 45 kap. 15 § andra stycket RB och Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 45:45 samt där gjord hänvisning till JO 1966 s. 260). Motsvarande bör gälla även vid förhör med misstänkta under förundersökningen.

Det finns ytterligare en del situationer när det kan vara aktuellt att polisen förhör eller hämtar in upplysningar från personer. Samtliga dessa situationer har det gemensamt att eventuella förhör eller upplysningar inhämtas innan en förundersökning har inletts eller ens behöver inledas.

Det finns således ibland behov av att företa vissa utredningsåtgärder innan förundersökning har inletts. I detta skede, under vad som kan kallas förundersökningens förstadie, kan det ibland finnas behov av att inhämta kompletterande upplysningar från t.ex. anmälaren eller målsäganden. Anmälares eller målsägandens medverkan är då helt frivillig (DsJu 1979:15 och JO 1997/98 s. 98). Några sanktioner i form av t.ex. viteshot för att få dem att medverka är därför uteslutna.

Det finns också bestämmelser om s.k. primärutredning (23 kap. 3 § tredje stycket RB) och om förenklad utredning (23 kap. 22 § RB) enligt vilka utredningsåtgärder kan företas utan att förundersökning har inletts eller ens behöver genomföras. De utredningsåtgärder som främst kommer i fråga inom ramen för en primär-

utredning är platsundersökning och sådana förhör med parter och vittnen som kan ske i nära anslutning till att brottet har begåtts (NJA II 1969 s. 677). Bestämmelsen om förenklad utredning tar i första hand sikte på situationer där brottet kan utredas direkt på platsen. Exempel på sådana brott är olovlig körning och förseelser av olika slag mot trafikförfattningarna. 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 (se härom t.ex. JO:s beslut i dnr 4614-1999 och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av brottmål utan förundersökning [FAP 404-1]).

Att kalla någon till förhör i de fall bestämmelserna om primärutredning eller bestämmelsen om förenklad utredning tillämpas är således inte aktuellt. Vårt förslag tar därför endast sikte på situationer där personer skall kallas att infinna sig vid förhör som hålls inom ramen för en förundersökning.

Särskilt om vitesföreläggande mot underåriga

JO har i ett beslut uttalat sig om kallelser av förhörspersoner som inte har fyllt 15 år (JO 1997/98 s. 60). JO konstaterar sammanfattningsvis följande. I rättegångsbalken finns ingen bestämmelse som medger att rätten underlåter att sätta ut vite i en kallelse till en målsägande, t.ex. om denne är under 15 år eller psykiskt störd. Sådana bestämmelser finns däremot beträffande vittnen (36 kap. 22 § RB). I den mån inte annat följer av vad som är särskilt föreskrivet skall ju även viteslagen tillämpas (1 § viteslagen). Där föreskrivs att vite inte får föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet (2 §). Ett vitesföreläggande skall således inte adresseras till en målsägande som inte har fyllt 15 år. I den situationen bör föreläggandet i stället rikta sig mot den som har den faktiska vårdnaden om barnet och som därför har möjlighet att ställa sig föreläggandet till efterrättelse. Om det inte är möjligt att på detta sätt välja en annan adressat skall rätten inte sätta ut något vite. Även beträffande den som har fyllt 15 men inte 18 år kan viteslagens regler i det enskilda fallet leda till att man bör välja en annan adressat för vitet än den omyndige själv. Motsvarande gäller för vittnen som är mellan 15 och 18 år.

Med anledning av JO:s beslut är reglerna om kallelser av underåriga till domstolsförhandling föremål för en översyn inom Justitiedepartementet.

Behörighet att besluta om vitesföreläggande

Förslag: Förundersökningsledaren eller någon annan som får leda förhöret skall vara behörig att besluta om att en kallelse skall förenas med vite.

Som vi har beskrivit i avsnitt 2.5.4 skall förundersökning antingen ledas av polismyndighet eller av åklagare. Frågan är författningsreglerad i 23 kap. 3 § RB. Då förundersökningen leds av åklagaren får han vid förundersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Åklagaren får också uppdra åt en enskild polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen. Detta under förutsättning att det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket RB).

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i samråd utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (det s.k. fördelningscirkuläret, RÅFS 1997:12 och FAP 403:5). Dessa går ut på att polisen skall vara förundersökningsledare i ärenden som gäller vardagsbrottslighet och att åklagarna skall koncentrera sig på de mer komplicerade ärendena. Den närmare fördelningen mellan åklagare och polismyndighet om ansvaret för förundersökningen bör enligt de allmänna råden beslutas genom lokala överenskommelser. I avsnitt 2.5.4 har vi även redovisat viss statistik när det gäller fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polismyndighet och åklagare.

I såväl åklagar- som polisledda förundersökningar brukar förundersökningsledaren uppdra åt enskilda polismän eller andra anställda inom polisen att leda förhör med de personer som skall höras i brottsutredningen. Det förekommer också att förundersökningsledaren själv håller förhör med den misstänkte, framför allt i utredningar om grova brott (jfr 3 § andra stycket FUK). Enligt vad vi har förstätt är det dessutom så att det i många utredningar är ganska uppenbart vilka personer som kan ha upplysningar att lämna om den händelse som är föremål för en förundersökning. Det innebär att den personal inom polisen som arbetar med brotts-

utredningar som förhørsledare självständigt och många gånger utan föregående kontakt med den som leder förundersökningen avseende brottet kallar personer till förhör. Detta gäller oavsett om den aktuella förundersökningen leds av åklagare eller polismyndighet.

Det framstår mot denna bakgrund som ändamålsenligt att behörighet att besluta om att en kallelse till förhör skall förenas med vite finns – förutom hos förundersökningsledaren – även hos någon annan som får leda det aktuella förhöret. Vi föreslår att en bestämmelse av den innebörden tas in i 23 kap. rättegångsbalken.

I de fall förundersökningsledaren – vare sig denne är åklagare eller polismyndighet – uppdrar åt utredningspersonal inom polisen att hålla förhör med vissa angivna personer bör det normala vara att förhørsledaren avgör om kallelsen till de aktuella förhören skall förenas med vite.

En situation när det kan vara aktuellt att förundersökningsledaren beslutar om vitesföreläggande är när förhørsledaren har valt att inte förena en kallelse med vite och ett hämtningsbeslut aktualiseras. Beslut om hämtning skall ju som regel meddelas av förundersökningsledaren (6 § FUK). När det för hämtning fordras att beslutet har föregåtts av en kallelse, dvs. i fall som avses i 23 kap. 7 § första stycket RB, kan förundersökningsledaren göra den bedömningen att den som är aktuell för hämtning först skall ha kallats vid vite. Om så inte har skett kan förundersökningsledaren besluta om att en kallelse med vitesföreläggande skall utfärdas och om den kallelsen inte höras ärefter besluta om hämtning av vederbörande.

Vi vill i detta sammanhang anmärka att frågan om vem som har behörighet att leda förhör under en förundersökning, d.v.s. vem som är förhørsledare, inte är reglerad i rättegångsbalken (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:35). Inom polisen är det inte enbart polisutbildad personal som arbetar med brottsutredningar och håller förhör. Det finns t.ex. ett antal civilanställda personer som har genomgått vidareutbildning till brottsutredningsassistenter. Vårt förslag i denna del innebär således att även icke polisutbildad personal kommer att ha behörighet att avgöra om en kallelse till förhör skall förses med ett vitesföreläggande. Enligt vad vi har inhämtat håller de utredningar som har handlagts av andra än polisutbildade personer god kvalitet. Det finns med andra ord ingenting som tyder på att denna personalkategori inte skulle ha den kompetens som erfordras för att avgöra om en kallelse till förhör skall förses med ett vitesföreläggande. Vi förutsätter därvid att den per-

sonal som är aktuell får adekvat utbildning t.ex. när det gäller frågan i vilka fall vitesföreläggande skall användas.

Vi vill här kommentera en bestämmelse i polisförordningen (1998:1558) som handlar om behörighet att besluta om vitesföreläggande.

Enligt denna gäller att vissa högre befattningshavare inom polisen (länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare) har getts behörighet att fatta beslut om vitesföreläggande (3 kap. 8 § första stycket 6 polisförordningen). Polismyndigheten får dock delegera denna rätt till annan anställd om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs (3 kap. 8 § andra stycket polisförordningen). Denna reglering i polisförordningen avser av naturliga skäl andra vitesförelägganden än de nu aktuella. För att här nämna ett exempel kan en polismyndighet förelägga vite enligt bestämmelsen i 3 kap. 20 § ordningslagen (1993:1617).

Förordnande att inneha befattning som polisiär förundersökningsledare brukar ges till sådana polismän som upprätthåller befattning som antingen kommissarie eller inspektör. För att denna personalkategori skall ha behörighet att besluta om vitesföreläggande fordras enligt nu gällande rätt således delegation inom polisen. Motsvarande gäller de personer – polisutbildade och övriga – inom polisen som arbetar som förhørsledare. Den av oss föreslagna regleringen i 23 kap. RB när det gäller behörigheten att besluta om att en kallelse skall föras med ett vitesföreläggande kommer dock att gälla före bestämmelsen i 3 kap. 8 § polisförordningen. De polismän som upprätthåller befattning som förundersökningsledare och de personer inom polisen som arbetar som förhørsledare kommer således att grunda sin behörighet i det nu aktuella hänseendet på den föreslagna bestämmelsen i 23 kap. rättegångsbalken.

Vitesbeloppets storlek

Vi övergår nu till frågan om vitesbeloppets storlek.

Det är endast i undantagsfall som en författning anger en övre eller undre gräns för vitesbeloppets storlek (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl., s. 139). Före den 1 januari 1987 fanns en bestämmelse i t.ex. rättegångsbalken om lägsta respektive högsta vitesbelopp. Numera bestämmer dock de allmänna

domstolarna själva lämpligt vitesbelopp utifrån de allmänna riktlinjer som lagstiftaren har meddelat i viteslagen. Motsvarande gäller för övrigt även förvaltningsdomstolarna.

När vite föreläggs skall det fastställas till ett visst bestämt belopp, om det inte är fråga om s.k. löpande viten. Det framgår av 3 § vitesL. För de viten som nu är aktuella skall vitesbeloppets storlek således alltid anges i föreläggandet.

I förarbetena till bestämmelsen i 3 § vitesL framhölls att en myndighet vid bestämmandet av vitets storlek kan ta hänsyn till tidigare visad tredska och till vad som är känt om adressatens förmögenhetsförhållanden. Vidare att man kan ta hänsyn till värdet av det föremål som avses med föreläggandet samt till samhällsintresset av att föreläggandet vinner efterrättelse. Det framhölls också att man på vissa områden får räkna med en i viss mån schabloniserad tillämpning. I anslutning till detta konstaterades att det normalt inte kan begäras att några mer ingående överväganden skall göras angående vitesbeloppets storlek vid kallelser till inställelse inför domstol (prop. 1984/85:96 s. 49).

På motsvarande sätt som gäller för domstolarna föreslås att den polismyndighet respektive åklagare som utfärdar – i betydelsen beslutar om – en kallelse med ett vitesföreläggande själv bestämmer lämpligt vitesbelopp utifrån de allmänna riktlinjer som anges i viteslagen. Även här får man naturligtvis räkna med i viss mån schabloniserade belopp. Vi kan nämna att när bestämmelsen i rättegångsbalken om lägsta respektive högsta vitesbelopp togs bort ansågs, med den tidens penningvärde, ett vitesbelopp på i storleksordningen 1 000 kr inte orimligt (prop. 1986/87:89 s. 125 f). I dag tillämpar många domstolar ett vitesbelopp om 2 000 kr. Om den kallade uteblir föreläggs i regel ett högre belopp i nästa kallelse.

Behörighet att döma ut vite

Förslag: Allmän domstol skall vara behörig att pröva frågan om vitets utdömande.

Om en person som vid vite har kallats att infinna sig till en domstolsförhandling uteblir, skall vitet normalt dömas ut. Det innebär att den som har uteblivit blir betalningsskyldig gentemot staten för vitesbeloppet.

Behörighet att döma ut vite har tidigare i princip tillkommit allmän domstol. Åklagare förde då talan inför domstolen. Denna ordning ändrades i och med viteslagens införande. Syftet bakom ändringen var ett önskemål om att åstadkomma en snabbare och mindre resurskrävande procedur. Frågor om utdömning av viten prövas som huvudregel numera av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet. Enligt vissa speciella lagar skall vite fortfarande dömas ut av allmän domstol (Lavin, Viteslagstiftningen, En kommentar, s. 122, Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl., s. 142 och 6 § första stycket vitesL).

Frågor om utdömning av viten som har förelagts en part eller någon annan till fullgörande av en skyldighet i en rättegång eller i annat motsvarande förfarande prövas dock utan särskild ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet (6 § andra stycket vitesL).

Det är emellertid inte enbart domstolar som getts behörighet att döma ut vite. Sådan behörighet tillkommer t.ex. kronofogdemyndigheten (2 kap. 12 § utskökningsbalken), Riksdagens ombudsmän (21 § lag [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän), Justitiekanslern (10 § lag [1973:188] om justitiekanslerns tillsyn) och inskrivningsmyndighet (19 kap. 4 § jordabalken).

Enligt vår uppfattning bör det av rättssäkerhetsskäl inte komma i fråga att åklagaren eller polismyndigheten själva dömer ut vite som de förelagt i samband med kallelse till förhör. I stället bör uppgiften fullgöras av domstol. Med hänsyn till den koppling som brottsutredning har till brottmålsprocess i allmän domstol anser vi att uppgiften att pröva frågan om vitets utdömning bör anförtros allmän domstol, dvs. i första hand tingsrätten.

Vi föreslår därför att allmän domstol skall ges behörighet att pröva frågan om vitets utdömning när vite har förelagts i en sådan kallelse som nu är aktuell.

Ansökan om vitets utdömning

Förslag: Den myndighet som har beslutat om vitesföreläggandet är behörig att föra talan om att viten skall dömas ut.

Den myndighet som har beslutat om vitesföreläggandet är behörig att ansöka om vitets utdömning. Det innebär att om det aktuella

förhöret skall ledas av en person anställd inom polisen, vilket är det vanligaste, och denne eller någon annan som får leda förhöret har beslutat om vitesföreläggandet, det är polismyndigheten som är behörig att göra ansökan och föra talan om vitets utdömande. Även i de fall när den polisiära förundersökningsledaren har beslutat om vitesföreläggandet är det polismyndigheten som är behörig att föra en sådan talan. Om åklagaren – i egenskap av förundersökningsledare eller förhørsledare – har beslutat om vitesföreläggandet är denne behörig att ansöka och föra talan om att vitet skall dömas ut.

Behörighet att hos rätten ansöka om vitets utdömande bör för polismyndighetens del i första hand anförtros sådana befattningshavare som nämns i 3 kap. 8 § första stycket polisförordningen, d.v.s. länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polissekreterare. Vi föreslår att en bestämmelse av den innebörden tas in i den nu nämnda paragrafen i polisförordningen.

Enligt 3 kap. 8 § andra stycket polisförordningen får de uppgifter som nämns i bestämmelsens första stycke anförtros åt en annan anställd om denne har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs. Vi vill inte utesluta att man, på sikt, inom polisen med stöd av andra stycket kan delegera uppgiften att hos domstol ansöka om vitets utdömande till t.ex. en sådan anställd som innehar förordnande som polisiär förundersökningsledare.

När allmän domstol prövar frågan om utdömande av viten efter särskild talan, skall målet i tillämpliga delar handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken som mål om åtal för brott för vilket svarare straff än böter inte är föreskrivet (8 § vitesL). Denna bestämmelse i viteslagen är tillämplig vare sig talan förs av åklagare, annan myndighet eller enskild part. Talan får dock inte avse andra yrkanden än yrkandet om vitets utdömande. Om så skulle vara fallet är det nämligen inte en sådan "särskild talan" som avses i bestämmelsen (Lavin, a.a, s. 195).

I viteslagen finns en bestämmelse som anger att vite inte skall dömas ut om ändamålet med vitet har förfallit (9 §). Bestämmelsen är främst avsedd att tillämpas om den föreskrivna prestationen av någon anledning blivit obehövlig. I praktiken har bestämmelsen främst använts i fråga om processuella prestationer, t.ex. enligt rättegångsbalken. För rättegångsbalkens del har bestämmelsen ansetts omfatta bl.a. det fallet att föreläggandet avsett en skyldighet för part eller annan att infinna sig, men dennes underlåtenhet inte

har föranlett uppskov i målet. Det innebär att om t.ex. målet avisas eller avskrivs utan förhandling eller om tredskodom meddelas skall vite som har förelagts t.ex. ett vittne inte dömas ut även om vittnet inte inställer sig (Lavin, a.a., s. 197f).

Kan det förutses att det inte finns förutsättningar för att vitet skall dömas ut skall en ansökan inte ges in till domstolen. Efter det att ett vitesföreläggande har meddelats kan det nämligen inträffa omständigheter som gör föreläggandet obehövligt. Beslutsmyndigheten kan då själv återkalla vitesföreläggandet när den anser att föreläggandet inte längre fyller sitt ändamål (Lavin, a.a., s. 196).

Det föreligger således inte någon ovillkorlig skyldighet för polismyndigheten respektive åklagaren att ansöka om vitets utdömande.

Skäligt rådrum och laga förfall

Vid rättens prövning av frågan om ett förelagt vite skall dömas ut blir – förutom de allmänna bestämmelserna om viten i viteslagen – reglerna i 32 kap. RB om laga förfall och skäligt rådrum tillämpliga.

Om någon enligt rättens beslut skall infinna sig vid rätten eller annars fullgöra något i rättegången, skall han erhålla skäligt rådrum därtill (32 kap. 1 § RB). Bestämmelsen om skäligt rådrum är tillämplig i alla de situationer då en part eller någon annan föreläggs att fullgöra något i rättegången. I första hand faller under bestämmelsens tillämpningsområde alla de fall då rätten bestämmer tid för förhandling. Paragrafen är emellertid även tillämplig vid t.ex. infordrande av skriftligt svaromål (Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 434).

Här kan också nämnas bestämmelsen i förundersökningskungörelsen om att den som skall höras, som huvudregel, bör i god tid kallas till förhöret (7 § FUK).

Om det är sannolikt att den som underlåtit att enligt rättens beslut infinna sig vid rätten eller i övrigt fullgöra något i rättegången har laga förfall för sin underlåtenhet skall vitet inte dömas ut (32 kap. 6 § RB).

Bestämmelserna om skäligt rådrum och laga förfall anses analogt tillämpliga när det gäller terminer och frister som har bestämts av annan myndighet än domstol. I Gärdes kommentar till rättegångsbalken nämns här som exempel den situationen när åklagaren kallar till huvudförhandling eller när åklagaren utfärdar strafföreläggande

(Gärde, m.fl., Nya rättegångsbalken, s. 434; se även Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 32:6 och Karnov, 2000/01, del 3, s. 2815, not 675 där det också framhålls att hämtning utan föregående kallelse inte kan beslutas med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 7 § första stycket RB om den kallade har haft laga förfall för sin utevaro).

Vårt förslag i denna del medför således inte något behov av en reglering rörande frågorna om laga förfall och skäligt rådrom.

3.3 Våglängden för hämtning till förhör

3.3.1 Inledning

Ytterligare ett förslag som bör kunna bidra till att effektivisera förundersökningsförfarandet är att utvidga avståndet inom vilket hämtning till förhör under en förundersökning får ske.

Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. I den mån hämtning inte kan ske finns inte någon skyldighet att infinna sig vid förhör. I sådant fall får förhørsledaren söka upp den som skall höras eller anordna förhöret på annat sätt. Bestämmelser om hämtning av den som inte har efterkommit kallelse till förhöret kan därför sägas ha sin största betydelse genom att därigenom avgörs i vilken utsträckning skyldighet föreligger att infinna sig till förhör (NJA II 1969 s. 681). Dessutom är bestämmelsen i princip avgörande för om någon reaktion vid utevaro kan komma ifråga (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:37).

3.3.2 Nuvarande regler

Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB).

Om den som har kallats till förhör under en förundersökning utan giltig orsak uteblir får han, under vissa förutsättningar, hämtas till förhöret. En förutsättning för detta är att våglängden mellan den plats, som utsatts för förhöret och den där han har sin bostad eller vid kallelsens mottagande uppehöll sig, inte överstiger femtio kilometer (23 kap. 7 § första stycket RB). Under vissa förutsättningar får hämtning till förhör även ske utan föregående kallelse (23 kap. 7 § andra stycket RB). En sådan förutsättning är att för-

undersökningen avser brott på vilket fängelse kan följa. Är den som skall höras anhållen eller häktad skall han inställas på den plats som har bestämts för förhöret (23 kap. 7 § tredje stycket RB).

Förhör skall äga rum på tid och plats som kan antas medföra minsta olägenhet för den som skall höras om inte förundersökningens behöriga gång motverkas eller polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvaras. Förhör skall även i övrigt anordnas så att onödig tidsspilla för den hörde undviks (5 § första stycket FUK).

Frågan om hämtning till förhör skall i allmänhet avgöras av undersökningsledaren (6 § första stycket FUK). Hämtning till förhör av den som skall höras som vittne eller av någon annan som inte är misstänkt för brott bör äga rum endast när särskilda skäl föreligger. Sådana skäl kan vara att förhöret inte eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats, där den som skall höras befinner sig, eller att ett vittne behöver inställa sig på en viss plats för konfrontation eller på brottsplatsen för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller för rekonstruktionsförsök. Ett annat skäl kan vara att det med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt krävs särskild skyndsamhet (6 § andra stycket FUK).

I kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål finns bestämmelser som reglerar bl.a. rätten till ersättning för kostnad för återresa till den som har hämtats till förhör (2 § andra stycket).

3.3.3 Tidigare överväganden

Frågan om hämtning till förhör berördes redan i ett inom justitiedepartementet år 1919 utarbetat utkast till lag angående polisundersökning i brottmål samt häktning m.m. I utkastet fanns bl.a. en regel om att undersökningsledaren till förhör fick kalla var och en som antogs kunna lämna upplysningar av betydelse för undersökningen. Förhöret fick dock enligt den föreslagna bestämmelsen inte hållas på en plats som var belägen på längre avstånd än femton kilometer från den plats där den kallade uppehöll sig vid delgivning av kallelsen (prop. 1959:143 s. 6f). Femton kilometer var också den vägsträcka som gällde i den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen i 23 kap. 7 § RB.

Bestämmelsen i 23 kap. 7 § RB har, när det gäller den i bestämmelsen angivna väglängden inom vilken hämtning får ske, efter

rättegångsbalkens ikraftträdande ändrats vid två tillfällen. År 1959 (SFS 1959:257) utökades väglängden från femton kilometer till trettio kilometer och tio år senare (SFS 1969:588) från trettio kilometer till nuvarande femtio kilometer.

Som skäl för ändringen år 1959 anfördes bl.a. att de då gällande vägsträckorna medfört vissa praktiska olägenheter såväl i storstaden Stockholm som på landsbygden. Det konstaterades dock att det inte var aktuellt att helt slopa maximigränsen för hämtning till förhör. Som ett skäl för detta angavs att en förundersökning skall bedrivas så att ingen i onödan får vidkännas kostnad eller olägenhet (prop. 1959:143 s. 11 och NJA II 1959 s. 111).

Nästa gång tiden var mogen för en utvidgning av avståndet anfördes som skäl bl.a. att det inte var ovanligt att personer som behöver höras under en förundersökning, bor mer än trettio kilometer från den plats där förhöret skall ske. Det konstaterades att den ökade rörligheten i samhället medfört att många tidvis befinner sig tämligen långt från bostadsorten och då på ena eller andra sättet kommer i beröring med brott. En annan orsak angavs vara att polisdistrikten blivit större samtidigt som utredningsarbetet koncentrerats till distriktens centralorter (prop. 1969:114 s. 36 f).

Åklagarutredningen berörde i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende frågan om att utvidga det nu aktuella avståndet till hundra kilometer (SOU 1992:61 s. 374 f). Utredningen fann emellertid att det inte var rätt väg att gå. Man konstaterade att det var rimligt att den som skall hämtas inte skulle behöva transporteras längre sträcka än femtio kilometer.

3.3.4 Överväganden

Förslag: Avståndet inom vilket hämtning till ett förhör under en förundersökning kan ske ökas från femtio till ett hundra kilometer. Om det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum får hämtning ske – under de förutsättningar i övrigt som anges i 23 kap. 7 § RB – oavsett väglängden.

På många orter i Sverige bor folk på längre avstånd än femtio kilometer från närmaste polisstation. Det gäller inte minst i de norra delarna av landet. Vidare får i dag anses gälla att folk är än mer rör-

liga än på 1960-talet då väglängden för hämtning senast ändrades. Denna ökade rörlighet ansågs redan då innebära bl.a. att folk kom i beröring med brott på andra orter än bostadsorten. Människors ökade rörlighet motiverade då att avståndet för hämtning till förhör nästan fördubblades (jfr prop. 1969:114 s. 36f). Detta argument för att öka avståndet får anses ha fått ännu mera tyngd nu än det hade på 1960-talet.

Den ovan nämnda allmänna principen om att en förundersökning bör bedrivas så att ingen i onödan får vidkännas olägenhet gäller alltså (5 § FUK). Principen har tidigare ansetts hindra att man helt slopar kravet på visst längsta avstånd (se t.ex. prop. 1969:114 s. 37). Vi anser att kravet på ett visst längsta avstånd alltså skall gälla som huvudregel. Vid de kontakter som vi har haft har det förts fram till oss att den nu gällande begränsningen till femtio kilometer ibland försvårar ett effektivt utredningsarbete. Det gäller t.ex. inom Ekobrottsmyndighetens verksamhet. Vi föreslår därför att den nuvarande femtiokilometersgränsen utökas till ett hundra kilometer. En fördubbling av det nuvarande maximala avståndet kan knappast anses onödigt försvåra för den som berörs av beslutet om hämtning. Dagens förbättrade kommunikationer gör att en transportsträcka på ett hundra kilometer inte framstår som ett allvarligt hinder.

Vi anser dessutom att tiden nu är mogen för att, för vissa situationer, helt slopa kravet på visst längsta avstånd. Det finns utredningar som bedrivs under ökad tidspress och som gäller allvarlig brottslighet, där det finns risk för att bevisläget skulle komma att försämrans väsentligt, om utredningen skulle fördröjas av att hämtning till förhör inte kan ske. Vi anser därför att det kan vara motiverat att hämtning till förhör i undantagsfall kan få ske trots att väglängden överstiger ett hundra kilometer. En förutsättning för detta bör då vara att det är av synnerlig vikt för utredningen att den skall hämtas inställs för förhör.

Vår bedömning är att det i praktiken inte kommer att röra sig om särskilt många fall då hämtning kommer att ske på ett längre avstånd än ett hundra kilometer. Den tidigare nämnda principen i 5 § förundersökningskungörelsen kommer att hindra detta.

Därtill kommer att hämtning till förhör är ett tvångsmedel (se t.ex. JO 1982/83 s. 54 och JO 1992/93 s. 119). Vid all tvångsmedelsanvändning mot enskilda gäller fyra allmänna principer som även de kommer att motverka att hämtning sker på allt för stora avstånd eller – för den delen – att hämtning överhuvudtaget inte

tillgrips när det inte är motiverat. Dessa principer är legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Principerna anses gälla även utan uttryckligt författningsstöd. De som kanske är mest intressanta i detta sammanhang är proportionalitets- och behovsprinciperna.

Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig (se härom t.ex. prop. 1988/89:124 s. 26).

Hämtning till förhör skall, enligt vårt förslag, få ske oavsett väglängden endast under förutsättning att det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum.

Uttrycket synnerligt vikt för utredningen återfinns i bestämmelsen i 27 kap. 20 § RB som handlar om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. I förarbetena till bestämmelsen – som då endast reglerade hemlig teleavlyssning – utvecklas närmare vad som avses med detta uttryck. Där framhålls bl.a. att synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetsmått beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får således inte inskränka sig till detaljer, som man både kan ha och mista. Uttrycket framhålls dessutom innefatta ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande åtgärder. Vidare betonades att en slentrianmässig bedömning inte får förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningar som gäller för att tillämpa tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid göras. Denna granskning måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt (prop. 1988/89:124 s. 123f).

Dessa uttalanden har sin giltighet även i det sammanhang som nu är aktuellt. Uttrycket synnerlig vikt för utredningen är således valt för att markera en restriktivitet vid tillämpningen. Det innebär att man beträffande det förhör till vilket hämtning på längre avstånd än ett hundra kilometer övervägs måste göra den bedömningen att bl.a. utredningsläget gör förhöret nödvändigt och att utredningen i princip inte kan föras framåt med, för den

enskilde, mindre ingripande åtgärder. Det sistnämnda uttrycks ju även, som framgått, genom behovsprincipen. En mindre ingripande åtgärd kan t.ex. vara att hämtning sker inom den föreslagna väglängden om ett hundra kilometer. Det bör således alltid övervägas om förhørsledaren i stället för att hämta en person på ett avstånd som överstiger ett hundra kilometer kan hålla förhöret på en plats närmare den plats där den som är aktuell för hämtning har sin bostad eller uppehåller sig.

Det är värt att understryka att tanken med våra förslag rörande hämtning till förhör inte är att drastiskt öka antalet hämtningsbeslut. Redan risken att bli hämtad borde kunna medföra att personer som kallats till förhör inställer sig till förhöret.

En kallelse till förhör på längre avstånd än att hämtning får ske, dvs. i dag femtio kilometer, förutsätter att den kallade inställer sig frivilligt. Genom förslaget kommer således den vägsträcka vid kallelse till förhör för vilken frivilligheten saknar betydelse att fördubblas och i vissa undantagsfall helt slopas. Vi anser inte att det är orimligt att folk får resa upp till hundra kilometer – och i vissa undantagsfall mer än så – för att inställa sig vid förhör.

Viktigt att notera är dessutom att hämtning av annan än den som är misstänkt får ske endast när skäl av särskild vikt finns för en sådan åtgärd (6 § FUK). Någon ändring i denna del föreslår vi inte.

Olägenheten med att bli utsatt för ett hämtningsbeslut kan i viss mån kompenseras genom de bestämmelser om rätt till ersättning som finns i kungörelsen om ersättning vid förundersökning i brottmål. Rätt till ersättning föreligger dock inte alltid. Det gäller t.ex. om den hörde har försökt försvara sakens utredning eller skälig anledning till misstanke finns att han är skyldig till brottet. När sådana fall föreligger finns dock en undantagsbestämmelse – som är värd att framhålla i just detta sammanhang – enligt vilken ersättning för kostnad för återresa till den som har hämtats till förhör kan utgå under förutsättning att den hörde saknar medel till detta (2 § kungörelsen om ersättning vid förundersökning i brottmål).

I samband med att den maximala väglängden tidigare ändrats har diskuterats om reglerna om avståndsmaximering skulle kunna differentieras med hänsyn till de skiftande förhållandena inom skilda delar av landet. Det har dock avfärdats med hänsyn till att frågan om hämtningsavstånd inte anses vara av sådan vikt att den motiverar en alltför vidlyftig reglering (prop. 1959:143 s. 11). Ett annat alternativ som diskuterats är om olika avstånd skulle kunna

gälla vid olika svåra brott. En sådan ordning har dock ansetts onödigt komplicerad (prop. 1969:114 s. 37).

Det är sannolikt så att det t.ex. inom landets norra delar är särskilt motiverat att öka maximiavståndet för hämtning till förhör. Vidare är det i och för sig – generellt sett – särskilt viktigt att just de grova brotten klaras upp. Vi delar emellertid den tidigare hävdade uppfattningen att bestämmelsen om avståndsmaximering inte motiverar någon mer vidlyftig eller detaljerad reglering och föreslår därför inte någon differentierad reglering utifrån t.ex. det aktuella brottets svårighetsgrad.

4 Kostnader

Beroende på i vilken omfattning domstolarna kommer att utnyttja möjligheterna att överlämna uppgiften att stämma och kalla till huvudförhandling kommer en viss del av domstolarnas kostnader för detta att överföras på åklagarmyndigheterna. Det kan föranleda ett behov av en översyn av resursfördelningen för berörda åklagarmyndigheter och domstolar. Sammantaget för rättsväsendet i sin helhet innebär emellertid de nu framlagda förslagen inga kostnadsökningar.

Det framlagda förslaget om vitesföreläggande kan medföra att det kan bli ett och annat mål i domstolarna om utdömande av viten och således en marginellt ökad arbetsbörda för domstolarna. Något behov av resursförstärkningar till följd av detta föreligger inte. Inte heller i den delen föranleder reformen således någon kostnadsökning.

Flera av de framlagda förslagen bör kunna öka effektiviteten i rättsväsendets arbete och leda till att fler brott kan utredas och beivras. De vinster som rättsväsendet kan göra genom reformen kommer i första hand att uppstå på detta sätt och inte genom några kostnadsbesparingar i egentlig mening.

5 Ikraftträdande

Reformerna, som inte torde kräva några nämnvärda förberedelser av praktiskt slag, bör träda i kraft så snart som möjligt. En lämplig tidpunkt kan vara den 1 juli 2002.

6 Författningskommentar

6.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 6 a §

Den som skall höras under förundersökningen får vid vite kallas att infinna sig vid förhöret.

Vitesföreläggande enligt första stycket får användas bara om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Föreläggande får aldrig ske om förhöret avses ske per telefon eller om kallelsen till förhör avser längre avstånd än att hämtning får ske enligt 7 §.

Beslut om vitesföreläggande enligt första stycket meddelas av undersökningsledaren eller av någon annan som får leda förhöret.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 3.2.4.

I paragrafens *första stycke* införs en ny sanktionsform vid kallelse till förhör under en förundersökning. En sådan kallelse skall få förenas med vite. Det gäller oavsett om den som kallas till förhöret är misstänkt, målsägande eller vittne.

Bestämmelsen är fakultativ. Det innebär att frågan om kallelsen skall förenas med vite skall övervägas i varje enskilt fall. Det finns dessutom situationer när lagstiftningen lägger vissa hinder för ett vitesföreläggande. En del av dessa framgår av paragrafens *andra stycke*.

På motsvarande sätt som när bevisning i allmän domstol tas upp per telefon gäller inte bestämmelsen om vitesföreläggande när det aktuella förhöret under förundersökningen skall tas upp per telefon.

Bestämmelsen om hämtning till förhör brukar sägas ha sin största betydelse genom att det därigenom avgörs i vilken utsträckning skyldighet föreligger att infinna sig till förhör. Om det inte

föreligger en skyldighet att infinna sig till förhör, skall en inställelse således inte heller kunna framtvingas genom ett viteshot.

Andra fall när vitesföreläggande inte skall användas är när den som skall höras är häktad eller anhållen eller på liknande sätt omhändertagen. Vitesföreläggande skall inte heller användas när förhöret äger rum i den hördes bostad. Vid kallelse av förhörspersoner som är under 15 respektive 18 år gäller dessutom särskilda bestämmelser (jfr JO 1997/98 s. 60).

En kallelse av nu aktuellt slag skall delges. Det innebär att den kallelse som innehåller ett vitesföreläggande skall ges till känna på något av de sätt som anges i delgivningslagen.

Vitesbeloppets storlek skall framgå av föreläggandet (3 § vitesL). Den som har beslutat om vitesföreläggandet skall bestämma vitesbeloppets storlek. Beloppet bestäms utifrån de allmänna riktlinjer som anges i 3 § vitesL. En viss schablonisering av beloppen är här att räkna med.

Förundersökningsledaren eller någon annan som får leda det aktuella förhöret är behörig att besluta om att en kallelse skall föras med ett vitesföreläggande. Det framgår av *tredje stycket*. Det normala bör vara att det är förhørsledaren som beslutar om detta. Det gäller oavsett om denne är åklagare, polisman eller innehar annan anställning inom polisen som innebär att denne har behörighet att leda förhör under en förundersökning.

23 kap. 6 b §

Uteblir den som har kallats enligt 6 a § får nytt vite föreläggas, om förhöret äger rum en senare dag.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 3.2.4.

Om en person som har kallats att infinna sig vid ett förhör uteblir kan nytt vite föreläggas i en senare kallelse. Vitesbeloppets storlek kan då sättas högre än i det första föreläggandet.

23 kap. 6 c §

Frågor om utdömande av vite som har förelagts med stöd av 6 a § prövas av tingsrätten i den ort där vitet har utfärdats. Ansökan görs av den myndighet som har beslutat om föreläggandet.

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 3.2.4.

Allmän domstol – närmare bestämt tingsrätten i den ort där vitet har utfärdats – skall vara behörig att pröva frågan om utdömmande av sådana viten som har förelagts i en kallelse till förhör under en förundersökning. Bestämmelsen innebär vidare att om en förhørsledare inom polisen eller den polisiära förundersökningsledaren har beslutat om vitesföreläggandet det är polismyndigheten som är behörig att föra talan om vitets utdömmande i domstol. Om däremot åklagare, i egenskap av förundersökningsledare eller förhørsledare, har beslutat om vitesföreläggandet är det åklagare som skall föra denna talan.

I domstolen skall ett sådant mål handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken som mål om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet (8 § vitesL).

23 kap. 7 §

Underlåter den som kallats till förhör utan giltig orsak att hörsamma kallelsen och överstiger ej väglängden mellan den plats, som utsatts för förhöret och den, där han har sin bostad eller vid kallelsens mottagande uppehöll sig, ett hundra kilometer, får han hämtas till förhöret.

Utan föregående kallelse får den som uppehåller sig inom en väglängd av ett hundra kilometer från den plats, där förhör skall hållas, hämtas till förhöret, om undersökningen avser brott, på vilket fängelse kan följa, och det skäligen kan befaras, att han ej skulle hörsamma kallelse eller att han i anledning av kallelse skulle genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvåra utredningen.

Om det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum, får hämtning enligt första och andra styckena ske oavsett väglängden.

Är den som skall höras anhållen eller häktad, skall han inställas på den plats, som bestämts för förhöret.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.3.4.

I paragrafens *två första stycken* görs en ändring när det gäller det maximala avståndet för hämtning till förhör under en förundersökning. Det avståndet utökas från nuvarande femtio kilometer till ett hundra kilometer.

Till paragrafen har lagts ett nytt *tredje stycke*. Där föreskrivs att hämtning till förhör enligt första och andra styckena får ske oavsett väglängden, om det är av synnerlig vikt att förhöret äger rum.

Uttrycket synnerlig vikt för utredningen markerar bl.a. att möjligheten att hämta en person på längre avstånd än ett hundra kilometer skall tillämpas restriktivt. I första hand skall andra möjligheter att genomföra förhöret övervägas, t.ex. att förhørsledaren beger sig till den plats som ligger inom ett hundra kilometer från den plats där den som skall hämtas har sin bostad eller uppehåller sig. Förutsättningarna för att tillämpa detta är uppfyllda inte bara när förhöret i sig är av synnerlig vikt för utredningen utan också i fall då förhöret – oavsett det förväntade resultatet av förhöret – är nödvändigt för att utredningen kan föras vidare eller slutföras.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av språklig karaktär.

45 kap. 1 §

Åtal väcks genom att åklagaren hos rätten skriftligen ansöker om stämning mot den som skall tilltalas. Åtal skall anses väckt då stämningsansökan kom in till rätten.

Rätten får i samråd med åklagaren uppdra åt denne att själv utfärda stämning. I sådant fall skall åklagaren i samband med att stämning utfärdas ge in ett exemplar av stämningen till rätten. Åtal anses väckt när detta exemplar kom in till rätten.

Nytt åtal får inte väckas mot den tilltalade för gärning för vilken han redan står under åtal.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.4.4.

Första stycket första meningen innehåller vissa språkliga justeringar. Den tidigare regleringen i första stycket om att rätten får ge åklagaren i uppdrag att själv utfärda stämning är flyttad till andra stycket. Andra meningen i första stycket om när åtal skall anses väckt i sådan fall då åklagaren väcker åtal återfanns tidigare i andra stycket och innebär inte någon ändring i sak.

Den nya lydelsen av *andra stycket* innebär en ny reglering av möjligheterna för rätten att ge åklagare behörighet att själv utfärda stämning. Ett uppdrag från rätten till åklagaren att själv utfärda stämning skall ges i samråd med åklagaren. Omfattningen av uppdraget till åklagaren skall också bli föremål för samrådet. Systemet med åklagarstämning bör kunna tillämpas i stor utsträckning. Det är dock domstolens sak att – i samråd med åklagaren – avgöra om det fortsättningsvis skall vara huvudregel att åklagaren utfärdar stämning och även kallar till huvudförhandling (se nedan under

16 §) eller om åklagaren skall sköta denna uppgift endast när det är fråga om vissa särskilt angivna brottstyper. Rättens uppdrag till åklagaren bör dock företrädesvis utformas som ett generellt förordnande att utfärda stämning. Detta får förses med de undantag och begränsningar som rätten i samråd med åklagaren bedömer som nödvändiga. Här kan hänsyn tas till t.ex. antalet och beskaffenheten av de mål som i allmänhet förekommer vid domstolen.

Ett uppdrag till åklagaren att utfärda stämning bör även avse ett uppdrag för denne att utfärda kallelser till huvudförhandling i målet (se vidare under 16 §).

När åklagaren utfärdar stämning skall enligt andra stycket åtal anses väckt när ett exemplar av stämningen kom in till rätten. Det är en förändring i förhållande till gällande rätt såtillvida att tidpunkten för åtals väckande i sådana fall då åklagare utfärdar stämning har flyttats bakåt.

En föreskrift om vid vilken tidpunkt åklagaren till rätten skall ge in ett exemplar av den stämning som han har utfärdat återfinns för närvarande i 45 kap. 16 § fjärde stycket RB. Den har flyttats till andra stycket i förevarande paragraf. I sak innebär förändringen i denna del att åklagaren skall ge in ett exemplar av stämningen till rätten redan i samband med att åklagaren utfärdar stämning och inte, som i dag, först vid den senare tidpunkten när stämningen delgivits den tilltalade. Ändringen hänger samman med att tidpunkten för åtals väckande i fall av åklagarstämning har ändrats.

Tredje stycket innehåller endast ändringar av språklig karaktär.

45 kap. 16 §

Stämning, som utfärdas av åklagare, skall innehålla vad som föreskrivs i 4 § om stämningsansökan.

I stämningen skall åklagaren dessutom förelägga den tilltalade att inom viss, av åklagaren bestämd tid muntligen eller skriftligen hos rätten ange de bevis som han vill åberopa vid huvudförhandlingen och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Det gäller dock inte om åklagaren på grund av den tilltalades erkännande eller någon annan omständighet finner att det är uppenbart, att bevis inte kommer att anges av den tilltalade. Om det är lämpligt, får åklagaren i stämningen kalla den tilltalade till huvudförhandling.

När åklagare sätter ut ett mål till huvudförhandling, skall han följa de föreskrifter om tiden för huvudförhandling, som meddelats av

rätten. Åklagaren får utfärda sådana kallelser och förelägganden som avses i 15 §.

Stämningen och till denna fogade handlingar skall delges den tilltalade. Uppgift om målsägandes eller vittnens ålder, yrke och bostadsadress, som saknar betydelse för åtalet, skall inte framgå av de handlingar som delges. Sedan stämningen delgivits skall bevis om detta ges in till rätten. När sådana kallelser och förelägganden som avses i tredje stycket delgivits, skall de med bevis om delgivning ges in till rätten.

Frågor om utdömande av viten som förelagts i en kallelse med stöd av tredje stycket prövas av rätten utan särskild ansökan.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.4.4.

I *första stycket* har föreskriften om att en stämning som utfärdas av åklagaren skall vara undertecknad av denne tagits bort. Att stämningen skall vara undertecknad av någon vid den myndighet den härrör från är närmast självklart och fordrar ingen lagreglering. Denne person behöver emellertid inte vara åklagare. En annan arbetstagare inom åklagarväsendet kan i stället underteckna en sådan handling sedan en åklagare beslutat om stämning (se avsnitt 6.4).

Andra stycket innehåller endast språkliga justeringar. Ett uppdrag till åklagaren att utfärda stämning (se ovan under 1 §) skall normalt även innefatta ett uppdrag att utfärda samtliga kallelser till huvudförhandlingen i målet. Snabbheten i förfarandet med åklagarstämning uppnås nämligen huvudsakligen på detta sätt. Det finns även en kostnadsaspekt på detta. Att en och samma handling innehåller såväl en stämning mot den tilltalade som en kallelse till huvudförhandling spar kostnader för delgivning.

Lämplighetsrekvisitetet i *andra stycket* är avsett att markera att åklagaren innan han tar in en kallelse i stämningen mot den tilltalade bör beakta bl.a. behovet av förberedande åtgärder inför huvudförhandlingen. Åklagaren, till skillnad mot rätten, har inte behörighet att besluta om samtliga sådana åtgärder. Lämplighetsrekvisitetet, trots att det i viss mån inskränker åklagarens möjlighet att kalla till huvudförhandling, bör mot denna bakgrund ändå kvarstå. Förslaget om att åklagaren skall få behörighet att besluta om att inhämta viss personutredning (se avsnitt 6.2) innebär att det införs en möjlighet för åklagaren att besluta om en vanligt förekommande förberedande åtgärd. Det förslaget innebär i praktiken väsentligt ökade möjligheter att uppdra åt åklagare att kalla till

huvudförhandling och naturligtvis också att uppdra åt denne att utfärda stämning mot den tilltalade, eftersom det förutsätts att det sker i en och samma handling.

Tredje stycket innehåller endast språkliga justeringar.

Fjärde stycket har ändrats som en följd av ändringen i 1 § andra stycket om att ett exemplar av stämningen skall ges in till rätten redan i samband med att åklagaren utfärdar stämningen. Sista meningen i fjärde stycket är ny och innebär en kodifiering av vad som redan kan anses gälla. Sedan sådana kallelser och förelägganden som avses i tredje stycket delgivits skall de således med bevis om det ges in till rätten.

Femte stycket är nytt och reglerar vem som skall vara behörig att pröva frågan om utdömning av sådana viten som har förelagts av åklagaren i kallelser till huvudförhandling till tilltalade, målsäganden och vittnen. Frågan skall prövas av rätten. Bestämmelserna i 32 kap. RB om skäligen rådrom och laga förfall är analogt tillämpliga när det gäller frister och terminer som har bestämts av annan myndighet än domstol. Någon särskild reglering av dessa frågor behövs således inte av den anledningen att det är åklagaren som har kallat till huvudförhandling.

6.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

1 §

När det i ett brottmål för att avgöra påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet, skall åklagaren eller rätten inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten.

Ett sådant yttrande behöver dock inte inhämtas, om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller om rätten inhämtar utredningen på annat sätt.

Den föreslagna ändringen behandlas i avsnitt 2.5.4. Paragrafens första stycke ändras så att även åklagaren ges behörighet att besluta om yttrande från frivårdsmyndigheten. Tanken är att åklagarens beslut skall meddelas redan under förundersökningen. För detta skall alltså fordras att den misstänkte har erkänt gärningen eller att det annars finns sannolika skäl för misstanken att han har

begätt brottet (jfr 2 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.). I det sistnämnda hänseendet är det inte någon förändring i förhållande till gällande rätt.

Som framgår har rätten alltså kvar sin behörighet att inhämta nu aktuella yttranden. Om åklagaren skulle vara tveksam till om yttrande skall inhämtas skall han kunna vända sig till rätten med en begäran om att yttrande skall inhämtas. I de fall när den misstänkte begärs häktad framstår det också som naturligt att åklagaren, om han anser att behov av personutredning föreligger, framställer ett yrkande om det vid häktningsförhandlingen. Om åklagaren under förundersökningen har bedömt att yttrande inte behöver inhämtas finns det inget hinder mot att rätten, när målet väl kommer in dit, beslutar om personutredning.

6.3 Förordning om ändring i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

7 §

Yttrandet skall lämnas i tre exemplar till rätten, eller om åklagaren har begärt yttrandet, till denne.

Har rätten begärt yttrandet skall rätten genast sända en kopia av yttrandet till åklagaren och den misstänkte. Har åklagaren begärt yttrandet, skall åklagaren genast ge in detta till rätten och sända en kopia till den misstänkte. Om åtal inte har väckts, skall yttrandet dock ges in till rätten först i samband med att åtal väcks.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.5.4.

Ändringen i *andra stycket* är gjord för att inte ett åtalsbeslut skall fördröjas enbart av den anledningen att det av åklagaren begärda yttrandet inte har kommit in till honom.

6.4 Förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

20 §

Chefen för en åklagarmyndighet får förordna arbetstagare som inte är åklagare men som har vunnit tillräcklig erfarenhet att på eget ansvar

1. *rekvirera registerutdrag och personbevis,*
2. *efter beslut av åklagare i varje särskilt fall hämta in yttranden som krävs i ärenden som rör åtalsunderlåtelse,*
3. *underteckna och expediera underrättelser och meddelanden,*
4. *fullgöra åklagarens eller åklagarmyndighetens underrättelseskyldighet med undantag för underrättelser enligt*
 - *18 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,*
 - *1 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, och*
 - *3 och 4 §§ förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål,*
1. *hämta in sådana upplysningar som avses i 3 och 5 §§ förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,*
2. *efter beslut av åklagare i varje särskilt fall hämta in yttranden som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,*
3. *utfärda stämning sedan en åklagare beslutat om stämning,*
4. *underteckna och expediera kallelser och förelägganden, och*
5. *utföra andra arbetsuppgifter vid handläggningen av mål eller ärenden som inte enligt lag eller annan författning måste utföras av åklagare.*

Chefen för en åklagarmyndighet får förordna den som är chef för en åklagarkammare att besluta om sådana förordnanden.

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 2.4.4 och 2.5.4.

Paragrafen har utökats med tre nya punkter, *punkterna 6–8*. Det är föranlett av dels att åklagares behörighet att utfärda stämning och kallelser till huvudförhandling har utvidgats, dels att åklagare har getts behörighet att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten (se avsnitt 6.1 under 45 kap. 1 och 16 §§ och avsnitt 6.2).

Punkten 9 återfanns tidigare som punkt 6.

6.5 Förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

3 kap. 8 §

Länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendenter eller polissekreterare får fatta beslut

1. *om frihetsberövande,*
2. *om att avvisa eller avlägsna deltagare i folksamlingar enligt 13 c § polislagen (1984:387),*
3. *om att skaffa sig tillträde till en bostad eller något annat ställe eller för att undersöka transportmedel enligt 20 § första och andra styckena polislagen,*
4. *om att skaffa sig tillträde till eller förhindra tillträde till ett hus, rum eller annat ställe m.m. eller om kroppsvisitation enligt 23 § första och andra styckena polislagen,*
5. *om att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme eller att anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg enligt 24 § polislagen,*
6. *om vitesföreläggande,*
7. *om allmänna sammankomster och cirkusföreställningar enligt 2 kap. ordningslagen (1993:1617),*
8. *om förbud att fortsätta att använda vissa platser eller lokaler enligt 3 kap. 17 § första stycket andra meningen ordningslagen,*
9. *om att återkalla tillstånd enligt 3 kap. 18 § ordningslagen,*
10. *om att någon skall vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 19 § ordningslagen,*
11. *om att polismyndigheten skall vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 21 § ordningslagen,*
12. *om tillstånd i fråga om handel,*
13. *om hämtning av barn enligt 21 kap. föräldrabalken eller om åtgärder enligt 10 § andra stycket samma kapitel,*
14. *om hämtning av barn enligt 18 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. eller om överflyttning av barn eller om åtgärder enligt 20 § samma lag,*
15. *om avvisning eller om överlämnande enligt 4 kap. 4 § andra och tredje styckena utlänningslagen (1989:529),*
16. *om återtransport enligt 4 kap. 13 § utlänningslagen,*
17. *om att ta en utlänning i förvar eller att ställa utlänningen under uppsikt enligt 6 kap. 2, 3, 5 och 9 §§ utlänningslagen,*

18. om att ta emot en nöjdförklaring enligt 7 kap. 13 § utlänningslagen,
19. om verkställighet enligt 8 kap. 11 och 13 §§ utlänningslagen,
20. om att göra en anmälan som rör utvisning enligt 2 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om förvar enligt 8 § första stycket samma lag, om husrannsakan, kroppsvisitation m.m. enligt 19 § samma lag eller om att framställa yrkande om tillstånd till hemlig teleavlyssning m.m. enligt 21 § andra stycket samma lag,
21. om tillstånd att resa in från eller ut till något annat land enligt 5 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547),
22. om förordnande av offentligt biträde, eller
23. om att ansöka om utdömande av vite enligt 23 kap. 6 c § rättegångsbalken.
Polismyndigheten får uppdra åt en annan anställd än som anges i första stycket att fatta beslut i ärenden som anges där, om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.2.4.

Paragrafens *första stycke* har utökats med en punkt, punkten 23. I denna regleras vilken befattningshavare hos polismyndigheten som är behörig att hos tingsrätten ansöka om utdömande av sådana viten som har förelagts av en anställd inom polisen – vare sig denne är förundersökningsledare eller förhørsledare – i en kallelse till förhör under en förundersökning (se avsnitt 6.1 under 6 a–c §§).

Kommittédirektiv

Beredningen för rättsväsendets utveckling m.m. Direktiv 2000:90

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen av brott skall beredningen särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Beredningen skall vidare uppmärksamma frågor om myndigheters lokalisering. I beredningens uppgift skall även ingå att överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. Beredningens överväganden bör kunna leda till förslag som kan komma att innefatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

Beredningens arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet och därvid ta hänsyn till det utvecklingsarbete som pågår. Detta utgör en fortsättning på och ett komplement till det arbete som redan inletts mellan företrädare för myndigheterna inom rättsväsendet och Regeringskansliet.

Delbetänkanden skall presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

Bakgrund

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rätts-säkerhet (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.1, bet. 2000/01:JuU1). Här ligger bl.a. krav på att brott skall klaras upp samt leda till lagföring så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerhetskraven åsidosätts. I syfte att uppnå detta har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits inom rättsväsendet under senare år. Sverige har vid en internationell jämförelse kommit långt i arbetet med att skapa ett rättsväsende som svarar mot högt ställda krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet. Samarbetet mellan rättsväsendets olika myndigheter utvecklas positivt. Samverkan är etablerad i många olika former och på flera nivåer.

Denna positiva utveckling till trots har ibland frågor av t.ex. administrativ, organisatorisk och författningsmässig karaktär betraktats utan tillräcklig samordning. Processer som hänför sig till gränssnitten mellan myndigheterna förtjänar således att ägnas ytterligare uppmärksamhet. En utvecklad och djupgående myndighetssamverkan som ett sätt att uppnå bl.a. en ökad snabbhet och effektivitet bör ha förutsättningar att få större genomslag. Samverkan skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter. Denna rollfördelning utgör ytterst en garanti för den demokratiska rättsstaten. I detta sammanhang måste främst domstolarnas och domarnas oberoende och särskilda roll framhållas.

En utgångspunkt bör kunna vara att en ökad samverkan myndigheter emellan samt en helhetssyn på rättsväsendet och ett flödesorienterat tänkesätt kan bidra till ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det bör också bidra till att allmänheten uppfattar myndigheterna som mera tillgängliga och att stärka uppfattningen om en bra information och ett positivt bemötande.

Behov av en reformering

Allmänna utgångspunkter

Det fortsatta reformarbetet bör liksom hittills utgå från ett medborgarperspektiv och en helhetssyn på verksamheten inom rättsväsendet (jfr prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.4.1). Medborgarperspektivet innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tilltänkta förändringar och reformer som skall stå i fokus. Helhetssynen innebär bl.a. att konsekvenserna för samtliga myndigheter av tilltänkta reformer och förändringar måste beaktas. Hinder av administrativ, organisatorisk och författningmässig art som motverkar en snabb, effektiv och rättssäker hantering inom rättsväsendet bör identifieras och – i den mån det är möjligt och önskvärt – undanröjas. En långtgående myndighetssamverkan – med fortsatt bibehållen respekt för den grundläggande rollfördelningen – skall eftersträvas. Rättskedjeperspektivet, där samverkan och sambanden mellan myndigheterna poängteras, tillsammans med medborgarperspektivet skall således utgöra ledstjärnor i arbetet.

När det gäller innebörden av uttrycket rättsväsendet skall framhållas att i detta sammanhang avses – om inte annat uttryckligen anges – myndigheter som omfattas av politikområdet rättsväsendet.

I det följande redovisas ett antal områden där det bör finnas utrymme för förändringar av olika slag. För närvarande intar därvid frågor om minskade genomströmningstider i brottmål, den brottsutredande verksamheten, myndigheters lokalisering, utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet en central plats. I ett senare skede kan det också bli aktuellt att mera direkt inrikta sig mot andra frågor, t.ex. sådana som rör tvistemål och förvaltningsmål. Regeringen återkommer i så fall till dessa frågor. Här skall framhållas att det arbete med att utveckla och reformera rättsväsendet som nu och i framtiden bedrivs av rättsväsendets myndigheter och av regering och riksdag inte får hämmas av den tillkallade beredningens uppdrag. Det är tvärtom viktigt att detta reformarbete fortsätter med oförminskad kraft. Ett exempel på vad som pågår inom detta område är reformeringen av tingsrättsorganisationen.

De frågor som behandlas i det följande hör nära samman med och går delvis in i varandra. Så torde t.ex. en väl fungerande brottsutredningsverksamhet vara en förutsättning för ett snabbare flöde

genom brottmålskedjan. Myndigheters lokalisering bör även ha betydelse för en effektiv och snabb hantering etc.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift i ett framtida reformarbete är att se över rättsväsendets hantering av brottmål för att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta de totala genomströmningstiderna.

Det kan här vara relevant att återge viss statistik som rör genomströmningstider i brottmål.

Antalet till polisen inkomna ärenden utgjorde ca 1 160 000 år 1997, 1 170 000 år 1998 och 1 164 000 år 1999. De balanserade ärendena minskade med drygt 23 000 ärenden eller med 12 procent mellan 1997 och 1998 samt med 2 procent mellan 1998 och 1999 (se prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.6.1 samt prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.4). Trots de minskade balanserna ökade andelen balanserade ärenden som var äldre än tolv månader från 22 procent vid utgången av år 1997 till 24 procent vid utgången av år 1998. Vid utgången av år 1999 hade denna andel dock minskat till 19 procent. Genomströmningstiderna blev under perioden 1997–1999 längre inom nästan samtliga områden. Inom närpolisen har dock den genomsnittliga handläggningstiden inte ökat nämnvärt. Vid utgången av år 1999 var den 67 dagar. Antalet ärenden som redovisats till åklagare minskade från 192 482 ärenden år 1997 till 185 430 ärenden år 1998. År 1999 minskade antalet ytterligare till 168 228 ärenden.

Ur polisens årsredovisning för 1999 framgår att den genomsnittliga genomströmningstiden nu är för t.ex. våldsbrottsärenden 143 dagar, narkotikabrottsärenden 81 dagar och tillgrepps- och skadegörelsebrott 24 dagar.

Det finns naturligtvis flera förklaringar till de ökande genomströmningstiderna. Så förlänger, statistiskt sett, t.ex. avarbetningar av balanser av äldre mål den genomsnittliga genomströmningstiden för nya mål/ärenden.

Runt om i landet pågår nu en rad försöksprojekt som syftar till att, inom ramen för gällande regelverk, förkorta de totala genomströmningstiderna från brottsanmälan till dom. De första projekten startade för ca ett och ett halvt år sedan i Handen och i Jönköping. Ett av flera medel som man i projekten har använt för

att minska genomströmningstiderna har varit att öka parallelliteten i handläggningen. Det innebär att nästa led i kedjan påbörjar handläggningen innan det tidigare ledet är helt klart med sin del. Man har också – i detaljerna – sett över rollfördelningen mellan framför allt polis och åklagare men även mellan åklagare och tingsrätt. En positiv effekt – vid sidan av minskade genomströmningstider – av det utökade samarbetet på dessa orter uppges för t.ex. domstolarnas del ha varit att antalet inställda huvudförhandlingar har minskat.

Det finns inte några givna svar på frågan hur brottmålsprocessen kan effektiviseras och förbättras. En författningsöversyn i syfte att skapa ett permanent snabbt förfarande i brottmål bör dock kunna övervägas. För att nämna några exempel skulle det inom ramen för en sådan översyn kunna vara aktuellt att t.ex. se över rollfördelningen inom brottmålskedjan men också att överväga att införa särskilda tidsfrister för olika led i brottmålsprocessen. Frågan om tidsfrister är emellertid komplicerad, bl.a. eftersom detta skulle komma att innebära en ytterligare prioritering av vissa brottmål vid sidan av de prioriteringar som redan finns. Samtidigt måste också beaktas att ett snabbförfarande inte får leda till sämre rättssäkerhet för den som är berörd av brottsutredningen.

Det kan också finnas anledning att överväga vilken omfattning som brottsutredningarna måste ha i olika situationer. Det är möjligt att förenklingar kan genomföras i detta avseende som i kombination med andra åtgärder kan leda till en snabbare genomströmning. Även frågor om dokumentationskraven under en förundersökning kan vara aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det finns naturligtvis även andra åtgärder än en författningsöversyn som kan vara aktuella. Det kan t.ex. gälla allt från att se över administrativa rutiner till frågan om harmonisering av organisationer.

En särskild fråga när det gäller att förkorta genomströmningstiderna är möjligheterna att utnyttja modern teknik. Den moderna tekniken bör i långt större utsträckning än i dag kunna bidra till att stödja brottmålsprocessen och därigenom också medverka till att förkorta genomströmningstiderna i rättsväsendet. Inom detta område bör det således finnas utrymme för förändringar av olika slag.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

Hantering av brottmål intar en central plats inom rättsväsendet. I brottmålskedjan intar brottsutredningarna hos polisen en särställning. Frågan om hur denna utredningsverksamhet skall kunna ytterligare förbättras bör också hamna i fokus i det fortsatta reformarbetet.

Brottsutredningar bedrivs i dag inom polisen på olika nivåer, nämligen hos närpolisen samt vid kriminal- och länskriminalavdelningar. Viss brottsutredande verksamhet bedrivs centralt vid Rikspolisstyrelsen hos Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Även i den lokala polisens utryckningsverksamhet bedrivs brottsutredning i form av s.k. förstahandsåtgärder.

För närvarande arbetar cirka 30 procent av landets 16 200 poliser med brottsutredningar. Av dessa beräknas ca 1 200 vara närpoliser medan 3 700 arbetar vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 7.3).

En stor del av landets brottsutredningar avseende ekonomisk brottslighet bedrivs av poliser som är inkommenderade att tjänstgöra vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten – som är en åklagarmyndighet – inrättades den 1 januari 1998. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har inneburit att två av länkarna i den s.k. brottmålskedjan i viktiga avseenden har kommit närmare varandra med betydande effektivitetsvinster som följd. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser och även andra specialister i nära samverkan med varandra. Under år 1999 tjänstgjorde i genomsnitt 387 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 194 anställda vid myndigheten. Övriga 193 var poliser.

Även vid skattemyndigheterna bedrivs idag brottsutredande verksamhet. Denna verksamhet utförs vid skattebrottsenheterna, som inrättades under år 1998. Enheterna har bedrivit operativ verksamhet med inriktning på skatte- och bokföringsbrott sedan våren 1999. Under år 2000 tjänstgjorde ca 100 personer vid skattebrottsenheterna och en ytterligare utbyggnad planeras. Enheterna har inneburit ett resurstillskott för utredning av ekonomisk brottslighet.

Tullverket har ansvaret för utredning av alla smugglingsbrott. Brottsutredningarna verkställs av särskilda tullkriminalenheter inom verket. Enheterna är organisatoriskt åtskilda från den fiskala verksamheten. Personalen vid tullkriminalenheterna är tulltjänstemän som har fått kompletterande utbildning för handläggning av

brottsutredningar. Under år 2000 tjänstgjorde ca 94 personer vid enheterna.

Uppklaringsprocenten för samtliga brott år 1998 var 27 procent. Samma år uppgick uppklaringsprocenten för brott mot brottsbalken till 20 procent. Andelen uppklarade brott har minskat successivt, främst sedan början av 1980-talet. Det har dock skett en tydlig förbättring under de senaste två åren (uppgifterna är hämtade ur Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik och Brottsförebyggande rådets tidskrift, APROPÅ nr 2/2000 s. 30 f).

Det totala antalet ärenden som redovisades från polisen till åklagare minskade med 9 procent mellan åren 1998 och 1999. Betydande minskningar i denna del gällde för tillgrepps- och skadegörelsebrott, våldsbrott, övriga brott och ekobrott (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för 1999). Endast 14 procent av polisens ärenden överlämnas nu till åklagare mot 26 procent vid mitten av 1990-talet. Drygt en miljon ärenden lades ned eller skrevs av under år 1998 på grund av att spaningsuppslag saknades eller spaningarna inte gett något resultat (uppgifterna är hämtade ur den s.k. SAMRED-rapporten 991011 från Justitiedepartementet).

Under senare tid har det, från olika håll, framförts vissa synpunkter när det gäller den brottsutredande verksamheten.

Riksåklagaren har konstaterat att möjligheten att klara upp ett brott väsentligt har minskat under hela 1990-talet. Riksåklagaren framhåller att det inom hela åklagarorganisationen finns en oro för att polisens resurser för den brottsutredande verksamheten inte tillgodoser de krav som måste ställas på en av de kanske viktigaste funktionerna i ett rättssamhälle, nämligen att de brott som har begåtts skall klaras upp och leda till lagföring. Det gäller en oro för såväl kvalitet som kvantitet. Riksåklagaren har från åklagarväsendet inhämtat att kvalitén på polisutredningarna ofta inte uppnår en godtagbar nivå och att det i mycket stor utsträckning krävs kompletteringar av utredningarna såväl vad gäller rena formella krav som mer materiellt inriktade uppgifter. Riksåklagaren uppger också att många åklagare upplever att de får "kämpa om utredningsmän" och att det blir allt svårare att driva utredningar med de krav som nu gäller i fråga om förbättrad lagföring och kortare handläggningstider (uppgifterna är hämtade ur Riksåklagarens budgetunderlag för år 2001).

Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på Olof Palme har i sitt betänkande pekat på brister

och oklarheter i brottsutredningssystemet (SOU 1999:88). I betänkandet behandlas således frågor om bl.a. ansvars- eller rollfördelningen mellan polis och åklagare samt förundersökningsledarskapets innebörd.

När det gäller frågan hur utredningsverksamheten hos polisen bör vara organiserad har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalat att regeringen bör se över denna fråga och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen (bet. 1999/2000:JuU11, rskr. 1999/2000:211).

Rikspolisstyrelsen har uppgett att den brottsutredande verksamheten, till följd av resursläget, inte är helt tillfredsställande (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 6.4). Rikspolisstyrelsen har dock framhållit att en av orsakerna till att antalet ärenden som redovisats till åklagare har minskat är de nya reglerna om ledningen av förundersökningen i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret. Dessa har inneburit att polisen har fått större möjligheter att på egen hand slutföra handläggningen av vissa ärenden. Även förändringar i antalet till polisen inkomna ärenden har lyfts fram när det gäller antalet ärenden som redovisas till åklagare (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för år 1999).

Det pågår arbete inom såväl polis- som åklagarväsendena för att förbättra den brottsutredande verksamheten. Samtidigt finns det skäl att i det fortsatta utvecklingsarbetet fokusera än mer på denna verksamhet. Det finns naturligtvis inget enkelt svar på frågan hur det går att uppnå en bättre fungerande sådan verksamhet. Ett brett angreppssätt bör därför anläggas där såväl ny lagstiftning som administrativa och organisatoriska förändringar övervägs. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjlighet att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna övervägas i detta sammanhang. Samarbete och samverkan inom rättsväsendet bör utgöra ledstjärnor i arbetet.

Vad gäller rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder finns det anledning att överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Inte minst gäller det brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. I det sammanhanget kan det t.ex. finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Vid sidan av de reformer som rör redovisade områden kan sägas ligga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. När det gäller den framtida utvecklingen bör dock på nytt framhållas att frågorna hör ihop på ett eller annat sätt. Frågor som rör utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet bör således kunna vara aktuella även vid överväganden som gäller t.ex. minskade genomströmningstider i brottmål och den brottsutredande verksamheten.

Brottsutvecklingen har inneburit att det ställs allt större krav när det gäller kompetens, skicklighet och effektivitet. Rättsväsendets myndigheter utvecklar också fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta dessa krav. Här redovisas i korthet vad som pågår på detta område inom polis-, åklagar- och domstolsväsendena.

Polisutbildningen har genomgått stora förändringar under de senaste åren. Den nya grundutbildningen startade i januari 1998 vid Polishögskolan i Solna. Ett nytt antagningssystem tillämpas och utbildningen bygger på en ny metodik. Umeå universitet har fått ansvaret att vid sidan av Polishögskolan bedriva grundutbildning för poliser. Inom Rikspolisstyrelsen övervägs nu om utbildningen också skall förläggas till ytterligare någon eller några orter i de södra delarna av landet.

Polismyndigheterna har utarbetat chefsförsörjningsprogram och planer för kompetensförsörjning. Flera myndigheter har ett samarbete i dessa frågor med universitet och högskolor. Ledarskapscentrum vid Polishögskolan har tillkommit för att stödja polismyndigheterna i deras arbete med chefsförsörjning och chefsutveckling. Polishögskolan erbjuder vidareutbildning till samtliga polismyndigheter och flera av utbildningarna är öppna för civilanställd personal och deltagare från övriga rättsväsendet.

Även åklagarväsendet utvecklar fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta de krav som ställs på en modern organisation inom rättsväsendet. Inom åklagarväsendet genomförs därför betydande utbildningssatsningar för åklagarna. Det finns numera ett stort antal åklagare med specialistkompetens på de kriminalpolitiskt prioriterade områdena. Under år 2000 har alla specialiståklagare påbörjat en 3-årig högre åklagarutbildning som bl.a. tar sikte på olika brottstyper, t.ex. gränsöverskridande grov brottslighet, grova vålds- och narkotikabrott samt grova sexualbrott mot barn. Dessutom får samtliga åklagare som genomgått grundkursen för åkla-

gare fortlöpande vidareutbildning varje år. Under 1999 ökade antalet utbildningsdagar från 4 till 17. Utvecklingen inom åklagarväsendet har fört med sig att det numera finns goda möjligheter till individuell utveckling och verksamhetsanpassad kompetens för åklagarna.

Inom domstolsväsendet genomförs nu utbildningsåtgärder i enlighet med en av Domstolsverket tillsammans med domstolarna utarbetad plan för domstolsanställda. Genom denna nya utbildningsplan kommer antalet kurser att utökas för samtliga personal-kategorier. Utbildningsinsatser för icke ordinarie domare kommer sannolikt att utökas ytterligare till följd av det uppdrag som regeringen lämnade till Domstolsverket i regleringsbrevet för år 2000 avseende utformningen av domarutbildningen. Ordinarie domare kommer under de första anställningsåren att kallas till sammanlagt fem veckors obligatorisk utbildning. Samtliga domare kommer fortsättningsvis att kallas till en veckas återkommande utbildning vart tredje år. I övrigt erbjuds ett omfattande utbud av fördjupningskurser och specialkurser i olika ämnen. Samarbetet med universitet och högskolor kommer att utökas. Enligt utbildningsplanen kommer även övrig personal att kallas till baskurser, grundkurser, påbyggnadskurser och återkommande utbildning.

När det gäller domarutbildningen har regeringen fattat beslut om att den praktiska tjänstgöringen i underrätt skall förlängas från ett till två år. Regeringen har dessutom för avsikt att i särskild ordning se över domarutbildningen i ett bredare perspektiv (se regeringens skrivelse [1999/2000:106] Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan).

Här kan också nämnas den högre utbildning i tillämpad kriminologi som Brottsförebyggande rådet bedriver tillsammans med kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Utbildningen, som startade vårterminen 1999, ger 40 universitetspoäng och vänder sig till all personal inom rättsväsendet. Hittills har 110 personer antagits till utbildningen.

Det finns även i fortsättningen skäl att följa det arbete som pågår – i detta sammanhang – för att förvissa sig om att utvecklingen sker samordnat och med en helhetssyn för ögonen. Ett reformbehov inom nu aktuellt område kan handla om allt från gemensam utbildning och utbytestjänstgöring till behörighetskrav för de olika yrkesbanorna och arbetsuppgifter inom ramen för dem.

Lokaliseringsfrågor

En annan fråga gäller myndigheters lokalisering. Vid överväganden om myndigheters lokalisering innebär det anlagda helhetsperspektivet att myndigheternas planering av var viss verksamhet skall lokaliseras måste samordnas. Om t.ex. kriminalvården planerar var häkten skall lokaliseras får detta konsekvenser även för polisen när det gäller t.ex. lokalisering av arrester. Å andra sidan är kriminalvårdens transportorganisation beroende av var tingsrätterna är lokaliserade. Även åklagarna är beroende av och tjänar på korta avstånd till tingsrätterna etc.

Medborgarperspektivet innebär i detta sammanhang att det inte skall vara orimliga geografiska avstånd mellan medborgarna och rättsväsendets myndigheter. Å andra sidan bör man beakta att myndigheternas verksamhet ställer olika krav på närhet. Detta förhållande leder till att vissa av rättsväsendets myndigheter bör finnas lokaliserade till många orter över hela landet.

De omorganisationer av framför allt polis- och åklagarväsendena som ägt rum under senare år har på många orter fått till följd att de geografiska avstånden mellan utredningspersonalen och åklagarna har ökat. Det har framförts att det i sin tur har inneburit försämringar när det gäller det faktiska utredningsarbetet och samarbetet mellan polis och åklagare. Det finns nu skäl att överväga vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att i möjligaste mån överbrygga de hinder som uppstått genom organisationsförändringarna.

Här kan nämnas att i det arbete som nu pågår i särskild ordning med att reformera tingsrättsorganisationen utgör bl.a. den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter en viktig komponent.

Även för övriga delar av rättsväsendet och alldeles oavsett om organisationsförändringar har ägt rum finns det skäl att ägna lokaliseringsfrågor särskild uppmärksamhet. En fråga som bör vara aktuell att överväga i detta sammanhang är om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" för lokaliseringsfrågor inom hela rättsväsendet. Vid ett sådant forum skulle myndigheterna ha att t.ex. presentera sina såväl kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Även andra frågor som hör samman med var viss verksamhet skall vara lokaliserad bör kunna diskuteras och samordnas inom ramen för ett sådant forum.

Uppdraget

En särskild beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete.

En viktig uppgift för beredningen är att bidra till att utvecklingsarbetet inom rättsväsendet sker samlat och utifrån ett helhetsperspektiv.

Målet för beredningen skall vara att bidra till att uppnå en ökad kvalitet i vid bemärkelse inom hela rättsväsendet. Beredningen skall därvid särskilt uppmärksamma frågor om en effektivare lagföring för brott och kortare genomströmningstid för mål och ärenden. I det sammanhanget skall beredningen överväga om det behövs förändringar i de regelsystem som styr främst polisens spanings- och utredningsverksamhet, åklagarnas verksamhet samt rättegångsförfarandet. Beredningen bör även överväga om det behövs några organisatoriska åtgärder på detta område.

Beredningen skall kontinuerligt kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. Resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts i olika sammanhang bör analyseras och beaktas. Beredningen skall fortlöpande identifiera organisatoriska, administrativa och författningsmässiga hinder för en rationell och effektiv verksamhet. Beredningen skall vidare bedöma och utveckla andras och egna förslag och idéer och därefter initiera det arbete som krävs. Här skall framhållas att den formella kompetensen att genomföra förändringar i vissa fall ligger hos myndigheterna och i andra fall hos regering och riksdag. Beredningens uppdrag innebär i detta hänseende självfallet ingen förändring. I många fall kan beredningen fullgöra sitt uppdrag genom att ta initiativ till att myndigheterna uppmärksammas på att det finns ett behov av förändring och sedan överlämna åt myndigheterna att själva besluta om åtgärder eller om att lägga fram förslag. I andra fall krävs att beredningen själv lägger fram förslag. Det får bli en uppgift för beredningen att från fall till fall ta ställning till vilken väg som bör väljas.

En del frågor som ligger inom ramen för beredningens uppdrag kan vara föremål för redan pågående arbete inom Regeringskansliet eller hos någon myndighet. Det är inte avsikten att sådant arbete skall avstanna eller försenas genom tillsättandet av beredningen. I sådana fall förutsätts i stället att beredningen och berörda parter

kommer överens om hur arbetet i fortsättningen skall bedrivas. Under den tid som beredningen arbetar kan det också framträda nya områden där ett reformbehov föreligger. Även i sådana fall får det förutsättas att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet skall bedrivas.

En aktiv medverkan från rättsväsendets myndigheter är en nödvändig förutsättning för att utvecklingsarbetet skall kunna bli framgångsrikt. Hinder för ett snabbt och effektivt flöde genom rättskedjan identifieras bäst med hjälp av dem som rent faktiskt arbetar inom rättsväsendet. Beredningens arbete skall således ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål skall inrättas särskilda referens- och arbetsgrupper.

Inom de områden som här redovisas bör det finnas utrymme för förändringar av olika slag. Beredningen är oförhindrad att ta upp även andra frågor som arbetet ger anledning till och som gäller utvecklingen av rättsväsendet. För domstolarnas del kan det t.ex. gälla handläggningen av tvistemål och övriga domstolsuppgifter.

Beredningens arbete skall dock, åtminstone tills vidare, såvitt gäller domstolsväsendet endast omfatta verksamheten vid de allmänna domstolarna. Detta hindrar emellertid inte att beredningen när den lägger fram sina förslag kan ta hänsyn till att de lösningar som tas fram kan komma till användning också inom domstolsväsendet i övrigt.

I det följande redovisas några frågor som beredningen särskilt bör uppmärksamma inom ramen för sitt arbete.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift för beredningen är att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen bör här kunna lämna förslag till åtgärder av olika slag. Dessa förslag kan komma att innefatta allt från att identifiera behov av författningsändringar till att ta fram färdiga förslag till sådana. Även förslag till förändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär bör kunna ingå i beredningens överväganden. Frågor om utbildning och kompetensutveckling skulle också kunna bli aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det är också en uppgift för beredningen att överväga på vilket sätt den moderna tekniken på ett bättre sätt än i dag kan stödja brottnålsprocessen och därigenom också bidra till bl.a. kortare genomströmningstider. Uppdraget i denna del innefattar även att undersöka om det i lagstiftningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet i rättsväsendets verksamhet.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

En annan huvuduppgift för beredningen, som hör nära samman med den föregående, är den brottsutredande verksamheten. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet torde vara en grundförutsättning för en hög upplåningsprocent samt ett snabbare flöde genom brottnålskedjan.

Beredningen skall överväga på vilket sätt denna verksamhet kan förbättras. Frågan bör närmas utifrån ett brett angreppssätt och kan komma att innefatta överväganden som innebär förslag till förändringar av såväl författningmässig som administrativ och organisatorisk karaktär. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjligheter att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna ingå i övervägandena. För att nå målen när det gäller kriminalpolisverksamheten är det nödvändigt att beredningen också i viss utsträckning behandlar frågor om ordningspolisverksamheten. Det är emellertid inte avsikten att beredningen mera allmänt skall göra någon översyn av arbetsmetoderna inom ordningspolisverksamheten.

Beredningens överväganden när det gäller frågor av författningmässig karaktär kan innebära allt ifrån att identifiera behov av författningsändringar till att presentera färdiga förslag till sådana.

Såvitt avser beredningens överväganden av författningmässig karaktär och frågor om arbetsmetoder är det motiverat att även inbegripa Tullverkets och skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet i beredningens uppdrag.

När det gäller frågor av organisatorisk karaktär skall det i beredningens uppdrag även ingå att se över frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen och jämföra detta med andra alternativ.

Beredningen skall vidare beakta de synpunkter som framförs i Granskningskommissionens betänkande (SOU 1999:88) såvitt

gäller den brottsutredande verksamheten. Det innebär att beredningen skall ha till uppgift att bl.a. se över frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrärlighet

Beredningen skall följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrärlighet. Beroende på resultatet av denna kartläggning bör beredningen kunna lämna förslag som syftar till att uppnå största möjliga samordning även inom detta område. Beredningens överväganden kan komma att handla om gemensam utbildning och gemensamma utbildningsinstitutioner samt olika former av utbytestjänstgöring inom rättsväsendet. Även frågor om behörighetskrav för yrkesbanorna inom rättsväsendet eller för fullgörandet av särskilda uppgifter där kan ingå i övervägandena.

Lokaliseringsfrågor

Beredningen skall överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Det kan t.ex. ifrågasättas om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" där myndigheterna hade att presentera såväl sina kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Om beredningen kommer fram till att så är fallet bör man också kunna redovisa på vilket sätt och i vilka former ett sådant forum skulle kunna verka.

Övrigt

Förutom att beredningen skall arbeta med referens- och arbetsgrupper bör beredningen särskilt uppmärksamma behovet av samråd med dels berörda myndigheter inom rättsväsendet, dels sådana utredningar som initieras under beredningens arbete och som kan ha samband dess uppdrag.

Beredningen bör samråda med
- 1999 års rättegångsutredning (Ju 1999:11),

- utredningen om genomförandet av polisregisterlagstiftningen (Ju 2000:01) samt
- Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (dnr Ju96/3163).

Beredningen bör dessutom hålla kontakt med den arbetsgrupp inom domstolsväsendet som arbetar med processrättsliga frågor.

Beredningen bör hålla sig informerad om den fortsatta beredningen med anledning av betänkandena Den centrala polisen (SOU 2000:25) och Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88).

Förslag skall presenteras i delbetänkanden av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

(Justitiedepartementet)