

# Kommittédirektiv



En effektivare rättskedja

**Dir.**  
**2014:60**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 2014.

## Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera effektiviteten i rättskedjan och hur rättskedjeperspektivet kan utvecklas och förstärkas.

I uppdraget ingår att

- analysera resultat- och kostnadsutvecklingen i rättskedjan över tid och jämföra den med motsvarande utveckling i några med Sverige jämförbara länder,
- studera hur några med Sverige jämförbara länder styr, mäter och följer upp verksamheterna inom rättskedjan, inklusive det brottsförebyggande arbetet, och lämna förslag till hur resultatuppföljningen kan utvecklas utifrån de nya möjligheter som arbetet med att effektivisera informationsförsörjningen i brottmålsprocessen ger, samt
- utvärdera effekterna av den nya delgivningslagen när det gäller inställda huvudförhandlingar i brottmål och överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas för att minska risken för att huvudförhandlingar ställs in.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2016.

## Nya förutsättningar för en mer effektiv och enhetlig brottmålshantering

Rättsväsendet består av en kedja av samverkande myndigheter. Dessa har olika uppgifter men är samtidigt i varierande grad ömsesidigt beroende av varandra för att kunna fullgöra sina uppgifter. De myndigheter som ingår i rättskedjan är bl.a.

polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. För att rättskedjan ska fungera effektivt krävs det att var och en av myndigheterna tar ansvar för sin roll i rättsprocessen och utifrån sina respektive ansvarsområden underlättar övriga myndigheters insatser på olika sätt. Detta gäller särskilt när det handlar om unga brottsoffer och förövare. Regeringen har de senaste åren vidtagit en rad åtgärder för att säkerställa att rättsväsendet är väl rustat för sina uppgifter och kontinuerligt utvecklas.

I syfte att öka rättsväsendets förutsättningar att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten har regeringen förstärkt myndigheternas anslag, genomfört lagstiftningsreformer och vidtagit andra åtgärder, t.ex. särskilda uppdrag till de berörda myndigheterna. Regeringen bedriver också ett arbete för att utveckla myndigheternas organisationsformer. Den 1 januari 2015 kommer Rikspolisstyrelsen, de 21 polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium att ombildas till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Vid Åklagarmyndigheten pågår en egeninitierad process för att utveckla myndighetens organisation, och sedan halvårsskiftet 2013 har Ekobrottsmyndigheten ett nationellt ansvar för ekobrottsbekämpningen. Inom domstolväsendet har det under en längre tid pågått ett arbete för att skapa större domstolar och effektivare arbetsmetoder inom respektive domstol. Även i Kriminalvården bedrivs ett arbete med att utveckla och effektivisera organisationen för att öka myndighetens förmåga att leda, styra och följa upp verksamheten.

En annan viktig åtgärd för att öka effektiviteten i rättsväsendet är de pågående insatserna för att utveckla informationsförsörjningen i brottmålsprocessen. Det är ett långsiktigt och omfattande arbete som bl.a. innebär att myndigheternas it-stöd kopplas ihop. Brottmål kommer därmed att hanteras elektroniskt på ett enhetligt sätt genom rättskedjan. Att brottsanmälningar, förundersökningsprotokoll och stämningsansökningar kan skickas elektroniskt mellan myndigheterna innebär att onödig pappershantering och dubbelregistrering undviks. Dessutom skapas påtagligt förbättrade möjligheter att följa upp effektiviteten och resultaten

i rättskedjan när ärendena kan följas elektroniskt från anmälan till dom. Det möjliggör en mer kunskapsbaserad styrning av verksamheterna och därigenom ett bättre resursutnyttjande.

### **Behovet av en utredning**

Mot bakgrund av regeringens satsningar på rättsväsendet finns det behov av att analysera hur rättskedjans verksamheter utvecklats när det gäller resultat och kostnader – inte bara ur ett inhemskt perspektiv utan också i förhållande till jämförbara länder. Internationella utblickar är en viktig källa till kunskap och inspiration, och underlättar möjligheterna att se den egna verksamheten med dess brister och förtjänster från nya perspektiv. Internationella jämförelser måste dock alltid göras med hänsyn till de skilda rätts- och förvaltningstraditioner som finns.

Arbetet med att effektivisera informationsförsörjningen i brottmålsprocessen skapar möjligheter till en mer enhetlig styrning och uppföljning i rättskedjan. Det är viktigt att möjligheterna tas tillvara och ligger till grund för en alltmer nyanserad och relevant uppföljning av myndigheternas verksamhet. Hur resultatuppföljningen kan utvecklas bör därför ses över. Det är även i detta sammanhang värdefullt att öka kunskapen om hur andra länder styr och följer upp arbetet inom rättsväsendet.

En annan fråga som bör belysas och som har betydelse för effektiviteten i rättsväsendet är inställda huvudförhandlingar i brottmål. Inställda huvudförhandlingar medför förlängda handläggningstider och väsentligt ökade kostnader för samhället. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet och dess förmåga att utreda och lagföra brott riskerar dessutom att påverkas om huvudförhandlingar ställs in. Ofta pekas bristande delgivning ut som en av huvudorsakerna till att huvudförhandlingar ställs in. Regeringen ser därför behov av att utvärdera den nya delgivningslagen och följa upp om de nya möjligheterna till effektivt delgivningsarbete används fullt ut.

Parallellt med denna utredning låter regeringen se över andra frågor som har betydelse för effektiviteten i rättsväsendet. Det

gäller bl.a. möjligheten att ytterligare renodla polisens uppdrag. Regeringen har vidare gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet (Ju2014/2492/PO).

## **Uppdraget**

### *Resultat- och kostnadsutveckling i ett internationellt perspektiv*

Myndigheterna i rättskedjan har fått betydande ekonomiska tillskott sedan alliansregeringen tillträdde. Mellan 2006 och 2013 har anslagen till polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården ökat med sammanlagt 8,6 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med drygt 30 procent.

Satsningarna har varit nödvändiga för den ambitionshöjning som regeringen velat se och de nya krav som rättsväsendet har ställts inför till följd av bl.a. befolkningstillväxten och brottslighetens utveckling. Med de förstärkta resurserna har regeringen också ställt krav på förbättrade resultat och ökad effektivitet i myndigheternas verksamhet. Det är angeläget att på olika sätt följa upp hur väl rättsväsendet har lyckats i dessa avseenden.

För att få en uppfattning om en verksamhets förmåga att uppnå önskat resultat i förhållande till de resurser som används, dvs. kostnadseffektiviteten, krävs att det finns adekvata mått att jämföra med. I regeringens löpande uppföljning av rättsväsendets myndigheter bedöms verksamhetens utveckling över tid. Samtidigt kan kostnadseffektiviteten i myndigheternas arbete påverkas av förhållanden i omvärlden som ligger utanför myndigheternas kontroll. Förutsättningarna för rättsväsendets i många avseenden komplexa verksamhet förändras kontinuerligt. För att på ett rättvisande sätt värdera rättsväsendets prestationer kan det därför finnas ett värde i att komplettera jämförelser över tid med andra typer av analyser, såsom internationella jämförelser. En utredare bör därför få i uppdrag att göra en jämförande studie av rättsväsendets resultat- och kostnadsutveckling i Sverige och i några andra,

jämförbara länder. Det måste dock göras med beaktande av de svårigheter som internationella jämförelser medför.

Eftersom kostnaderna för polisens verksamhet står för en stor del av rättsväsendets totala kostnader, bör utredaren också göra en fördjupad uppföljning och analys av kostnadsutvecklingen inom polisen.

En framgångsrik brottsbekämpning förutsätter såväl att brott uppdragas och utreds snabbt och effektivt, som att åtgärder vidtas för att motverka att brott begås. Detta är av särskild vikt när brottsoffer och förövare är unga. Inte minst på det brottsförebyggande området är det viktigt att öka kunskapen om väl fungerande metoder och arbetssätt. I utredarens uppdrag ingår därför också att studera väl utvärderade brottsförebyggande metoder som visat sig vara framgångsrika i andra länder och som skulle kunna användas i Sverige. Insatser som syftar till att motverka ungdomsbrottslighet är av särskilt intresse.

Utredaren ska därför

- analysera resultat- och kostnadsutvecklingen i rättskedjan över tid, lämpligen från 2006 och framåt, och jämföra denna med motsvarande utveckling i andra, jämförbara länder,
- göra en fördjupad uppföljning och analys av kostnadsutvecklingen inom polisen, samt
- studera framgångsrika internationella exempel på brottsförebyggande arbete, särskilt insatser när det gäller ungdomar.

#### *Utvecklad styrning och resultatuppföljning i brottmålsprocessen*

När myndigheters verksamheter är sammanlänkade så som de är i rättskedjan är det viktigt att arbetet bedrivs effektivt ur ett helhetsperspektiv. Styrningen och uppföljningen av rättsväsendets verksamheter får inte bedrivas på ett sätt som riskerar att leda till suboptimeringar. Att utveckla ändamålsenliga sätt att följa upp myndigheternas arbete såväl enskilt som sammantaget är därför en angelägen uppgift för regeringen.

Ett område där rättskedjeperspektivet gör sig särskilt gällande är inom brottsutredningsverksamheten, där polis och åklagare utifrån respektive myndighets uppdrag har ett gemensamt ansvar och i hög grad är ömsesidigt beroende av varandra för en effektiv verksamhet. I styrnings- och uppföljningshänseende är det därför viktigt att de mål och resultatmått som används i respektive myndighet i möjligaste mån överensstämmer.

I dagsläget förekommer det inom rättsväsendet olika resultatmått som bygger på olika definitioner. Den officiella kriminalstatistiken används främst för att ge en övergripande bild av ärendehantering i rättskedjan. Därutöver har de enskilda myndigheterna egen verksamhetsstatistik. I och med att myndigheternas verksamheter skiljer sig åt och resultatredovisning ska göras enligt den indelning som myndigheten bestämmer, har det myndigheterna sinsemellan utvecklats olika definitioner och resultatmått. Detta begränsar möjligheterna att göra analyser av verksamheten som helhet.

I ljuset av de nya möjligheter till kunskapsunderlag och mer enhetlig statistik som skapas i och med arbetet med att effektivisera informationsförsörjningen i brottmålsprocessen, finns det behov av att se över hur resultatuppföljningen i rättsväsendet kan utvecklas ytterligare. Det är bl.a. angeläget att analysera om de ändrade förutsättningarna för uppföljning skapar möjligheter att fånga upp mer kvalitativa aspekter av den verksamhet som bedrivs på respektive myndighet och i rättskedjan som helhet. I det ingår också att undersöka om det internationellt finns kunskap och erfarenheter på detta område som kan användas i Sverige. Utredaren ska därför studera hur andra länder arbetar med styrning och resultatuppföljning.

En särskild utmaning är att hitta former för att följa upp och bedöma resultatet av rättsväsendets brottsförebyggande arbete. I utredningens uppdrag ingår därför också att inhämta kunskap om hur andra, jämförbara länder styr och följer upp det brottsförebyggande arbetet och hur man kan arbeta för att främja ett helhetsperspektiv i brottsbekämpningen.

En relevant och nyanserad resultatuppföljning är en nödvändig men inte tillräcklig del i arbetet med att utveckla

rättsväsendets verksamheter och stärka rättskedjeperspektivet. För att resultatuppföljningen ska kunna bidra till att förbättra kvaliteten och effektiviteten måste den även omsättas i verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Exempelvis är frågan om vad som ska bedömas som ett bra resultat viktig för att få genomslag och legitimitet för styrning och uppföljning inom verksamheten. Det finns därför skäl att studera hur resultatuppföljning kan användas för att utveckla verksamheterna, bl.a. genom att inhämta kunskap från andra länder.

Utredaren ska därför

- studera hur med Sverige jämförbara länder styr, mäter och följer upp verksamheterna inom rättskedjan, inklusive det brottsförebyggande arbetet,
- analysera möjligheterna att utveckla resultatuppföljningen för polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården samt lämna förslag på en övergripande struktur och centrala mått för resultatuppföljningen, både ur ett rättskedjeperspektiv och för enskilda myndigheter, samt
- lämna förslag på hur resultatuppföljningen kan användas i myndigheterna som en del i att förbättra verksamheternas effektivitet och kvalitet och för det ändamålet bl.a. studera hur resultatuppföljning och resultatinformation används i andra länder.

Utredaren ska i sitt arbete beakta det utvecklingsarbete gällande resultatuppföljning som pågår inom rättsväsendet. Utredaren ska samråda med Brottsförebyggande rådet utifrån de uppdrag myndigheten har att ta tillvara potentialen i arbetet med att effektivisera informationsförsörjningen i brottmålsprocessen och utveckla ny verksamhetsrelevant statistik (Ju2013/8711/KRIM) och att analysera och följa upp resultatet av regeringens satsning på polisen (Ju2012/2428/PO), samt med Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16).

### *Åtgärder för att motverka inställda huvudförhandlingar i domstol*

För att åstadkomma en effektiv brottmålsprocess är det angeläget att motverka inställda huvudförhandlingar. I detta arbete är bl.a. samverkan mellan domstolar och andra myndigheter i rättskedjan av stor betydelse.

Åtgärder för att komma till rätta med problemet med inställda huvudförhandlingar och konsekvenserna av det har övervägts i flera sammanhang genom åren. Bristande delgivning är en av huvudorsakerna till att huvudförhandlingar ställs in. Den 1 april 2011 trädde en ny delgivningslag (2010:1932) i kraft. Syftet med den nya lagen är att ge bättre förutsättningar för en effektiv och säker hantering av delgivning. Ett större ansvar läggs på parterna att bevaka handlingar som domstolar och andra myndigheter skickar i pågående mål och ärenden. Den nya lagen ingår som ett led i regeringens arbete för att minska andelen inställda huvudförhandlingar. Den nya delgivningslagen har nu varit i kraft en tid och det finns därför anledning att utvärdera om syftet med den nya lagen har uppnåtts.

Utredaren ska

- utvärdera lagen i syfte att undersöka om reformen haft den effekt som var avsedd i fråga om inställda huvudförhandlingar i brottmål och om de nya möjligheterna till effektivt delgivningsarbete används fullt ut av myndigheterna i rättskedjan, samt
- lämna de förslag till förbättringar som behövs.

I betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) lämnas ett antal förslag som syftar till att minska risken för att huvudförhandlingar ställs in. Regeringen har med anledning av några av förslagen i betänkandet den 13 mars 2014 beslutat propositionen *Åtgärder för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar* (prop. 2013/14:170). Där föreslås bl.a. utökade möjligheter att använda förenklad delgivning med den tilltalade och att avgöra mål i hans eller hennes utevaro. Övriga delar av betänkandet bereds inom Regeringskansliet. Det finns



anledning att överväga om det parallellt med det arbetet finns mer som kan göras på området.

Utredaren ska därför

- överväga om det finns ytterligare åtgärder som kan vidtas i syfte att minska risken för inställda huvudförhandlingar och då särskilt överväga åtgärder som arbetssätt och rutiner vid domstolarna och andra myndigheter i rättskedjan, och undersöka hur andra jämförbara länder arbetar med att minska antalet inställda huvudförhandlingar.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med de myndigheter som omfattas av uppdraget: polisen (från och med den 1 januari 2015 Polismyndigheten), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. Utredaren ska även samråda med andra myndigheter som utredaren bedömer berörs av frågeställningarna i uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2016.

(Justitiedepartementet)