

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 samt ordföranden och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande expeditionschefen Lars Dahllöf (t.o.m. den 31 augusti 2001), utnämnde länspolismästaren Anders Danielsson, enhetschefen Birgitta Holmgren och överåklagaren Krister Waern. Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 1 februari 2002 även expeditionschefen Thomas Rolén.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 7 december 2000 f.d. hovrättsassessorerna Per Lagerud och Birgitta Trägårdh samt fr.o.m. den 1 januari 2002 hovrättsassessorn Johan Sjöö. Per Lagerud har varit sekreterare i de frågor som behandlas i detta betänkande.

Beredningen har antagit namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) och har tidigare överlämnat delbetänkandena (SOU 2001:59) Snabbare lagföreling 1 – Några förslag till förenklingar, (SOU 2001:93) Snabbare lagföreling 2 – Förenklad brottsutredning och (SOU 2002:44) Snabbare lagföreling 3 – Snatteribrott.

Vi får härmed överlämna delbetänkandet *Snabbare lagföreling 4 – Ett snabbförelande för brottmål*.

Vårt arbete fortsätter med andra utestående frågor.

Stockholm i juni 2002

Anders Eriksson Lars Eklycke Lotty Nordling
/Per Lagerud

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Inledning	11
Tidigare utredningar	11
Ett snabbförfarande för brottmål	12
Resurser	14
Författningsförslag	17
1. Förslag till lag om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål	17
2. Förslag till förordning om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål.....	18
1 Allmänt	19
1.1 Vårt uppdrag.....	19
1.2 Utredningsarbetet	20
1.3 Genomströmningstider.....	20
1.4 Våra tidigare överväganden m.m.	23
1.5 Något om RRV:s utredningar och förslag.....	26
1.6 Viss statistik m.m.	28
1.7 Några utgångspunkter och effekter	29

2	Tidigare utredningar	33
2.1	Inledning	33
2.2	Jourdomstol	34
2.2.1	Trafikmålskommittén m.m.	34
2.2.2	Rättegångsutredningen	35
2.2.3	Åklagarutredningen	37
2.2.4	Domstolsverkets arbetsgrupp	38
2.2.5	Jourdomstol för unga lagöverträdare	38
2.3	Vårt tidigare förslag till förenklad brottsutredning (SOU 2001:93)	41
2.3.1	Tillämpningsområdet	41
2.3.2	Handläggningen	43
3	Ett nytt snabbförfarande	45
3.1	Allmänt	45
3.2	Geografisk differentiering	47
3.3	Tillämpningsområdet m.m.	48
3.4	Brottsutredningsförfarandet	49
3.4.1	Förenklad brottsutredning	49
3.4.2	Polisens arbete	50
3.4.3	Rättsintyg och undersökning av narkotika	54
3.4.4	Åklagaren	57
3.5	Domstolsförfarandet	59
3.5.1	Allmänt	59
3.5.2	Delgivning	60
3.5.3	Samordning	68
3.5.4	Offentlig försvarare	71
3.5.5	Enskilt anspråk	73
3.5.6	Den lokala kriminalvårdsmyndigheten (frivården)	75
3.6	Målunderlag	78
3.7	Försöksverksamhet	79
4	Kostnader m.m.	81

5	Ikraftträdande	83
6	Författningskommentar	85
6.1	Förslaget till lag om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål	85
6.2	Förslaget till förordning om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål.....	87
	Bilaga, Dir 2000:90	89

Förkortningar

bet.	betänkande
BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Dir.	Kommittédirektiv
DsJu	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
JuU	Justitieutskottet
LUL	Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
RMV	Rättsmedicinalverket
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

Sammanfattning

Inledning

Vi har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen för brott skall vi enligt våra direktiv särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet.

De totala handläggningstiderna från brottsanmälan till dom, generellt sett, är för långa. Ett effektivitets- och kvalitetsmått utgörs bl.a. av genomströmningstidernas längd. Åtgärder behöver därför vidtas så att tiderna förkortas utan att rättssäkerhetsförluster uppstår.

Vi har tidigare lämnat förslag som syftar till att åstadkomma såväl en snabbare genomströmning som en förbättring av den brottsutredande verksamheten. Frågorna hänger ihop på så sätt att en förbättring av den verksamheten samtidigt medför en snabbare genomströmning. I detta betänkande behandlas i första hand frågor kring snabbare genomströmning och vårt uppdrag att överväga ett permanent snabbförfarande för brottmål.

Tidigare utredningar

Ett permanent snabbförfarande för brottmål med jourdomstol har diskuterats vid flera tillfällen. Tanken har då främst varit att domstolen skulle verka utom ordinarie arbetstid och döma över brott inom några timmar eller något enstaka dygn efter det att brottet har begåtts. Frågan om särskilda jourdomstolar för unga lagöverträdare har också diskuterats.

Övervägandena har aldrig lett till att något förslag om jourdomstol har presenterats. Visserligen har många fördelar med en sådan ordning framhållits, men det har bedömts att nackdelarna har vägt tyngre. Nackdelarna kan vara dels kostnaderna för ett jourdomstolssystem, dels olika praktiska problem, t.ex. möjligheten att ge den misstänkte skäligt rådrom.

En utgångspunkt för vårt arbete har därför varit att presentera ett förslag till snabbförfarande som undviker de nackdelar som tidigare har påtalats.

Ett snabbförfarande för brottmål

Vi har kommit fram till att klara fördelar när det gäller effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet skulle uppnås med ett särskilt snabbförfarande för brottmål. Fördelar skulle även uppkomma i kriminalpolitiskt hänseende. Vi har bl.a. mot den bakgrunden beslutat att lägga fram ett förslag om snabbförfarande.

Vi har också kommit fram till att mycket av den kritik som vid tidigare tillfällen har riktats mot en ordning med jourdomstol har fog för sig, om man med jourdomstol menar att domstolen dömer inom högst något enstaka dygn efter brottet. Vi ser att ett sådant system inte kan anses uppfylla de krav på rättssäkerhet för den tilltalade som måste ställas i ett brottmålsförfarande.

Vid utformningen av förslaget har vi utgått från de förslag om snabbare lagföring som vi tidigare har lämnat (SOU 2001:59 och 2001:93). Dessutom har vi inriktat förslaget på att ge författningsramen för förfarandet. Vår målsättning har också varit att i så liten utsträckning som möjligt skapa särregler för den handläggningsformen. Handläggningen kommer att kunna följa i stort sett samma regler som i andra fall. Detaljerna i förfarandet får utformas av myndigheterna själva.

Snabbförfarandet kräver av resursskäl ett så stort målunderlag att det är praktiskt genomförbart enbart i större städer. Det snabbförfarande vi presenterar är därför avsett just för sådana storstadsområden och omfattar handläggningen hos såväl polis och åklagare som hos tingsrätt.

Varken förundersökningsformen eller den nuvarande utredningsformen enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken (RB) passar särskilt väl för ett författningsreglerat snabbförfarande. I stället är den förenklade utredningsform vi föreslog i SOU 2001:93 mycket väl

anpassad för detta. Förenklad brottsutredning bör därför utgöra "ingången" till snabbförfarandet.

På det sättet kommer snabbförfarandet att användas vid vardagsbrott. Det kan exempelvis röra enklare former av misshandel, olaga hot och ofredande. Det kan även gälla stöld, snatteri, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovligt brukande, enklare hälerier och bedrägerier, skadegörelse, trafiknykterhetsbrott, olovlig körning och narkotikabrott upp till och med den s.k. normalgraden.

För att handläggningen skall kunna ske snabbt måste polisen organisera arbetet så att utredningarna kan slutföras mycket snart, högst något enstaka dygn, efter att brottet har kommit till polismyndighetens kännedom. Det bör ske genom att det finns en "andra linje" av utredande personal som har möjlighet att omedelbart efter de ingripande polismännens åtgärder genomföra de utredningsåtgärder som kvarstår.

Hos åklagarmyndigheten förutsätts att det finns särskild personal avdelad för ärenden i snabbförfarandet. De åklagarna skall ha möjlighet att tämligen omgående efter det att polisen har redovisat ärendet fatta beslut i åtalsfrågan. Det bör kunna ske i vart fall dagen efter polisens redovisning. I samband med detta har åklagare också möjlighet att besluta att inhämta yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten (frivården) rörande den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden.

Den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall ha en särskild organisation för att kunna sammanställa yttranden inom den tid som åklagaren eller tingsrätten bestämmer.

Även i snabbförfarandet skall tingsrätten kunna utnyttja möjligheten att uppdra åt åklagaren att utfärda stämning och att kalla till huvudförhandling i målet.

Vi föreslår inte att det införs någon författningsreglerad tidsram för snabbförfarandet i sig. En sådan bestämmelse skulle enbart få karaktären av målsättningsregel som behöver vara försedd med undantag. Den skulle dessutom leda till flera processuella komplikationer.

Vad som i stället kan verka som ett incitament för myndigheterna att handlägga ärendet så snabbt som möjligt är den tidsfrist vi föreslår för tingsrättens möjlighet att utnyttja en särskild delgivningsregel i snabbförfarandet.

En särskild delgivningsbestämmelse ser vi som nödvändig bl.a. med tanke på svårigheterna att delge framför allt tilltalade inom kort tid. Delgivningsbestämmelsen innebär att den tilltalade skall få delges stämningen och andra handlingar i målet genom förenklad

delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (1970:428), om han eller hon redan vid polismyndighet eller åklagarmyndighet har delgetts upplysning om att sådan delgivning kan komma att användas i brottmålet. Den som söks skall anses delgiven när en vecka har förflutit från det att myndigheten skickade ett meddelande om att handlingarna sänts.

Av rättssäkerhetsskäl föreslår vi en tidsfrist för att få använda den bestämmelsen. Det är med andra ord av avgörande betydelse att hela förfarandet förutsätts äga rum under en kort tidsperiod. För att delgivning skall anses ha skett får inte mer än tre veckor ha förflutit från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom.

Det skulle innebära att huvudförhandling i snabbförfarandet som huvudregel bör kunna hållas inom fem veckor från det att polismyndigheten fick kännedom om brottet. Det ger också utrymme för den tilltalade att få skäligen rådrom. Även i de fall där delgivningsbestämmelsen inte kommer att kunna tillämpas, bör målet kunna avgöras klart mycket snabbare än vad som sker i dagsläget.

Vi föreslår också att det skall finnas en beredskap för advokater som gör det möjligt för dem att ta uppdrag som offentliga försvarare i snabbförfarandet och med relativt kort varsel inställa sig vid huvudförhandling i målet. Ordningen kommer på det sättet att likna den advokatberedskap som finns i dag för prövning av bl.a. häktningsfrågor.

Genomförandet av snabbförfarandet skall inledas med en försöksverksamhet för att ge underlag för bedömning av vilken omfattning förfarandet bör ha och av de detaljfrågor förslaget rymmer. Försöksverksamheten bör bedrivas vid Stockholms tingsrätt och pågå under två år med början den 1 juli 2003. Den bör samtidigt följas och utvärderas av Brottsförebyggande rådet.

Resurser

Den försöksverksamhet vi föreslår kommer att öka bl.a. 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 kostnadsbesparingar i egentlig mening.

För att försöksverksamheten skall kunna genomföras på ett meningsfullt sätt och det skall kunna säkerställas att de resurser som behövs på de olika sektorerna inom rättsväsendet verkligen avsätts för den verksamheten samt för att möjliggöra att det inom ramen

för försöket i en del avseenden kan prövas olika alternativa sätt att lösa frågorna, behövs ett visst resurstillskott för själva försöksverksamheten. Vi har beräknat kostnaderna för detta till tio miljoner kronor på årsbasis.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål

1 § Vid de tingsrätter som regeringen bestämmer får följande avvikelser göras från vad som annars gäller för handläggning av brottmål.

2 § Den tilltalade får delges stämning och andra handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (1970:428), om han eller hon vid polismyndighet eller åklagarmyndighet har delgetts upplysning om att sådan delgivning kan komma att användas i brottmålet. Den tid om två veckor som anges i 19 § andra stycket delgivningslagen skall i sådana fall i stället vara en vecka.

För att delgivning enligt första stycket skall anses ha skett får vid delgivningen inte längre tid än tre veckor ha förflutit från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003 och gäller till den 1 juli 2005.

2. Förslag till förordning om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål

1 § Lagen (0000:000) om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål skall tillämpas vid Stockholms tingsrätt.

2 § Ett sådant samråd som föreskrivs i 1 § andra stycket tredje meningen förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. behöver inte ske i försöksverksamheten.

3 § Formulär till meddelande enligt 3 a § första stycket delgivningslagen (1970:428) i försöksverksamheten fastställs av Domstolsverket efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Posten Aktiebolag. Domstolsverket meddelar föreskrifter om vad en upplysning enligt 3 a § andra stycket delgivningslagen i försöksverksamheten skall innehålla.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2003 och gäller till den 1 juli 2005.

1 Allmänt

1.1 Vårt uppdrag

Rättsväsendet har under senare år genomgått stora reformer. Reformeringen har avsett både den inre och den yttre organisationen, men även regelverk, arbetsmetoder m.m. har förändrats.

En förutsättning för ett väl fungerande rättsväsende är 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 vid myndigheterna finns en hög kompetens inom respektive ansvarsområde. Rättsväsendet skall dessutom kunna ge god service till medborgarna. Med god service avses bl.a. en effektiv och snabb handläggning av mål och ärenden, en hög juridisk kvalitet, rättssäkerhet och ett gott bemötande.

Vi har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Enligt våra direktiv (Dir. 2000:90, se *bilaga*) skall det finnas två ledstjärnor i detta arbete.

Den ena ledstjärnan är rättskedjeperspektivet. Det innebär att vi skall verka för att utvecklingen inom rättsväsendet sker samordnat och utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheterna. 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.

Enligt direktiven har vi fyra särskilt angivna huvuduppgifter. Dessa är att undersöka möjligheterna att förkorta genomströmningstiderna i brottmål, att överväga hur den brottsutredande verksamheten ytterligare kan förbättras, att se över frågan om utbild-

ning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet och att behandla övergripande frågor om lokaliseringen av rättsväsendets myndigheter. Våra överväganden bör enligt direktiven kunna leda till förslag som kan komma att omfatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

1.2 Utredningsarbetet

Enligt direktiven skall vi kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. I denna del inledde vi vårt arbete med en kartläggning av avslutade, pågående och planerade utvecklingsprojekt. Kartläggningen har också omfattat resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts under de senaste åren.

I kartläggningen och probleminventeringen har vi till att börja med ägnat oss åt två uppgifter. Det gäller dels den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom, dels den brottsutredande verksamheten.

Vårt arbete skall enligt direktiven bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. Under arbetets gång har vi inhämtat synpunkter från företrädare för olika myndigheter. Det gäller exempelvis Domstolsverket, Riksåklagaren (RÅ), Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen (RPS), Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Rättsmedicinalverket (RMV), Tullverket, Riksrevisionsverket (RRV), Stockholms tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Stockholm, polismyndigheterna i Stockholms och Uppsala län och vissa kriminalvårdsmyndigheter i Stockholm.

Ordföranden i beredningen har också lett arbetsgrupper som har behandlat frågor kring snabbförfaranden och kriminalpolisens utredningsverksamhet. I grupperna har ingått företrädare för polis, åklagare, domstol, kriminalvård och för Sveriges Advokatsamfund.

1.3 Genomströmningstider

Ett effektivitetsmått på rättsväsendets arbete utgörs av genomströmningstiden, alltså den tid det tar för ett ärende att vandra från polis, åklagare, domstol och slutligen till kriminalvård. Genom-

strömningstiden utgör en viktig del även för bedömningar av kvaliteten inom rättsväsendet.

De totala genomströmningstiderna i brottmål från anmälan om brott till dom är för långa. En snabbare lagföring ökar rättsväsendets trovärdighet, verkar brottspreventivt och blir mer kostnadseffektiv.

Under senare år har en omfattande granskning ägt rum av rättsväsendets myndigheter. Bl.a. har RRV presenterat ett tjugotal rapporter under 1990-talet där resultatet av olika granskningar har redovisats. Även Riksdagens revisorer har under motsvarande period granskat rättsväsendets myndigheter liksom Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

Här skall framhållas att vissa rapporter är några år gamla och avser förhållandena såsom 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 framfördes i rapporterna. Verkligheten ser därför i dag inte riktigt ut på samma sätt som när granskningen ägde rum. Vi anser trots detta att det finns skäl att redovisa vissa delar av vad som kom fram.

I rapporten Rättskedjan (RRV 1996:63) redovisade RRV 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 vad RRV benämner som rättskedjan,
- det är skillnader i genomströmningstider mellan olika brottstyper och mellan prioriterade och oprioriterade ärenden,
- det är stor skillnad i genomströmningstid när det gäller de prioriterade ärendegrupperna häktade och ungdomar,
- det är hos polisen som ärendena befinner sig den längsta tiden, 81 dagar, av den genomsnittliga genomströmningstiden. Motsvarande tider hos åklagaren var 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) kartlade och analyserade RRV olika problemområden. Beskrivningen i rapporten var baserad på en omfattande internatio-

nell litteratursökning. I framställningen betonades aktiviteter och samverkan mellan myndigheterna inom rättsväsendet. Följande huvudansatser framhölls som särskilt giltiga när det gäller att angripa problemen.

- Förenklade förfaranden, som innebär att utredningen och den övriga rättsprocessen sker i förenklade former.
- Ärenden skall sorteras bort så tidigt som möjligt, exempelvis genom 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 hänförde 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 rättsväsendets aktörer, men med bibehållen integritet för varje aktör.

Riksdagens revisorer presenterade år 1999 rapporten Organisationsförändringar inom Rättsväsendet (rapport 1998/99:9). I rapporten redovisades bl.a. en granskning av polis- och åklagarväsendena. Med utgångspunkt från att ett kvalitetsmått utgörs av handläggningstidernas längd granskade revisorerna ärendehandläggningen av anmälda misshandelsbrott i tre län under en viss period. I de granskade ärendena fanns en skäligen misstänkt person. Vid undersökningstillfället i augusti 1998 hade 57 procent av de totalt 341 ärendena skrivits av 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 intervjuade ansåg att förundersökningarnas kvalitet allmänt sett hade blivit sämre under 1990-talet.

JO genomför sedan hösten 1999 en granskning av den brottsutredande verksamheten vid olika polismyndigheter i landet. Granskningen avser bl.a. polisens handläggningstider i denna verksamhet. JO har i flera beslut konstaterat anmärkningsvärda brister bestående i långa handläggningstider vid myndigheterna.

RRV har i rapporten Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser (RRV 2001:3-4) redovisat bl.a. hur lång tid det tar för rättssystemet att hantera några vanligt före-

kommande brottmålsärenden med en misstänkt gärningsman från brottsanmälan till dom i tingsrätt. I rapporten redovisas bl.a. den tid det tar inom vilka hälften av ärendena har avslutats (medianvärdet). RRV fann att medianvärdet för butiksstölder var ca 4,9 månader för riket som helhet. Motsvarande medianvärde för rattfylleri var 4,1 månader och för misshandelsbrott 6 månader. När det gäller tiden inom vilka 75 procent av ärendena var avslutade fann RRV att den uppgick till ca 10 månader för butiksstölder, 8 månader för rattfylleri och ett år för misshandel. Resterande brottmålsärenden tar ännu längre tid. Exempelvis avslutades 95 procent av ärendena som rörde butiksstöld/snatteri inom ett år och tre månader hos polis och åklagare. Värt att nämna i detta sammanhang är också det som RRV framhöll i sin rapport, nämligen att en stor del av genomströmningstiderna egentligen består av liggetider, alltså tid då inga aktiva åtgärder vidtas i ärendet.

Av polisens årsredovisning för år 2001 (årsredovisningens bilaga s. 17) framgår att genomströmningstiden hos polisen för våldsbrott var 122 dagar, ekobrott 389 dagar, narkotikabrott 83 dagar, trafikbrott 34 dagar, tillgrepps- och skadegörelsebrott 20 dagar och för övriga brott 132 dagar. Genomströmningstiderna totalt sett hade minskat något sedan föregående år, från 44 till 43 dagar.

Av RÅ:s årsredovisning för år 2001 (s. 7) framgår att den genomsnittliga genomströmningstiden hos åklagare har minskat från 48 dagar under år 2000 till 29 dagar år 2001 och att hälften av brottsmisstankarna avgjordes inom sju dagar och två tredjedelar inom 15 dagar. Det framgår också att antalet förundersökningar som ledde till lagföring ökade från 84 till 86 procent. RÅ nämner i årsredovisningen (s. 29) att genomströmningstiderna har nått en så optimal nivå inom åklagarväsendet att ytterligare förbättring inte krävs och att RÅ nu i samverkan med RPS och Domstolsverket kommer att fokusera på åtgärder för att minska de totala genomströmningstiderna.

1.4 Våra tidigare överväganden m.m.

Brottsutrednings- och domstolsförfarandena tar i många fall oacceptabelt lång tid. Åtgärder behöver därför vidtas för att förkorta tiderna. Det är delvis en resursfråga. Det ankommer emellertid i första hand på myndigheterna själva att se över resursfördelningen och uppmärksamma statsmakterna på resursbehoven. Till viss del

handlar det också om arbetsorganisation och arbetsfördelning. Detta är i första hand frågor för myndigheterna själva.

Vi kan dock inte underlåta att framhålla att det enligt vår mening inte går att komma till rätta med de ganska allvarliga brister som finns när det gäller framför allt polisens brottsutredande verksamhet enbart genom omfördelning av resurser samt förändringar i arbetsorganisation och arbetssätt. Det krävs också att polisen tilldelas väsentliga resursförstärkningar för att den nuvarande helt otillfredsställande kapaciteten vad gäller brottsutredning skall kunna komma upp till en godtagbar nivå. För oss är det uppenbart att de nuvarande resurserna inte är tillräckliga för ändamålet.

Det är enligt vår uppfattning genom en kombination av förenklingar i brottsutredningsförfarandet och brottsutredningsorganisationen, förbättrad utbildning av dem som skall delta i brottsutredningsarbetet och ökade resurser på brottsutredningsområdet, framför allt till polisen, som en ökad och effektiv lagföring för brott skall kunna åstadkommas.

Det är en uppgift för oss att utifrån direktiven överväga dessa frågor, särskilt i den mån det behövs författningsändringar för att möjliggöra snabbare förfaranden. Mot bakgrund av de otillfredsställande förhållanden som råder i dag i nu berört avseende har vi med förtur undersökt möjligheterna att förkorta genomströmningstiderna och förenkla själva utredningen av brott av vardagskaraktär.

I vårt första betänkande (SOU 2001:59) föreslog vi ett huvudalternativ för snabbförfarande för brottmål. Förslaget innebär att åklagares behörighet att utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling utvidgas. De bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar dessa frågor skall enligt vårt förslag inte längre betraktas som undantagsregler. Vi föreslog också att åklagare skall få möjlighet att besluta om viss personutredning. Sådana beslut skall fattas redan under förundersökningen. I en proposition till riksdagen (prop. 2001/02:147) har regeringen föreslagit att de nu nämnda förslagen skall genomföras.

Vårt förslag hade sin förebild i försöksprojekt runt om i landet med syftet att inom ramen för gällande regelverk, genom i första hand ett ökat samarbete inom rättsväsendet på orterna, förkorta tiderna för vissa typer av ärenden och mål (bl.a. SL-projektet i Handen och KLÖS-projektet i Jönköping). I de flesta projekt har målsättningen varit att tiden mellan brottsanmälan och dom inte skall vara längre än ca fyra veckor.

På vissa orter har projekten utvecklats till en normal arbetsform. 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 aktör påbörjar handläggningen innan den tidigare aktören är helt klar med sin del.

Förutom minskade genomströmningstider har en annan positiv effekt av projekten varit att antalet inställda huvudförhandlingar har minskat. Vad gäller SL-projektet har det konstaterats att det, sedan projektet pågått en tid, skett en minskning av antalet anmälda fall av misshandel riktad mot kvinnor inom domkretsen, vilket har varit den typ av brottslighet som projektet främst har varit inriktat på. Bland dem som deltagit i projektet finns uppfattningen att detta har sin grund i att samhällets reaktion på brottet har kommit snabbare.

Det hade naturligtvis varit bra om de åtgärder som behöver vidtas för att förfarandet från brottsanmälan till dom eller annat avgörande skall ske snabbare, hade kunnat vara generella för alla situationer. Så är det emellertid inte. 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. Möjligheten 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 att åstadkomma generella lösningar medan det i andra fall får bli frågan om en differentiering, där lösningar anpassas till faktorer som t.ex. brottsanmälningsfrekvens, målunderlag och brottstyper.

Det finns skillnader mellan storstadsområden 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 storstadsområdena finns med hänsyn till det stora antalet brott, brottsutredningar, åtal m.m. avsevärt gynnsammare förutsättningar för ett särskilt snabbförfarande för vissa typer av brottmål.

Även om det alltså kan finnas förutsättningar för att skapa ett snabbförfarande anpassat för storstadsområden, fann vi i vårt tidigare betänkande att det var angeläget att undersöka om inte också förfarandet i landet i övrigt skulle kunna ske snabbare, om än inte i samma utsträckning. Den frågan behandlade vi i vårt första betänkande, SOU 2001:59 (se prop. 2001/02:147). Vi begränsade oss till polismyndighet, åklagarmyndighet och domstol. De förslag vi lade

fram avsåg att skapa en möjlighet för myndigheterna att vidta åtgärder som sammantaget förkortar genomströmningstiderna. Eftersom förutsättningarna lokalt i landet kan vara mycket olika, såg vi det inte som lämpligt att göra något annat än att öppna en möjlighet för polismyndighet, åklagarmyndighet och tingsrätt att lokalt ordna sin handläggning i vissa avseenden så att genomströmningstiderna förkortas.

Det blir således de lokala enheterna i rättsväsendet som får avgöra i vilken utsträckning som de av oss föreslagna nya regelramarna skall tas i anspråk.

I vårt andra betänkande, SOU 2001:93 var förslaget koncentrerat till frågan om att åstadkomma förbättringar av den brottsutredande verksamheten, bl.a. genom ett utvidgat användningsområde för förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § RB. Förslaget innebär på samma sätt som vårt huvudalternativ för snabbförfarande även ett sätt att åstadkomma en snabbare genomströmning i hela landet. Vi redogör närmare för det förslaget i avsnitt 2.3.

Genom tilläggsdirektiv i juni 2001 (Dir 2001:61) fick vi i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butikssnatte-rier. Vi redovisade nyligen förslagen i betänkandet Snabbare lagföring 3 - Snatteribrott (SOU 2002:44). Vissa av de problem som togs upp i tilläggsdirektiven fick sin lösning redan genom förslaget om förenklad brottsutredning (SOU 2001:93).

1.5 Något om RRV:s utredningar och förslag

Tidigare nämndes något om RRV:s slutsatser i rapporterna Rättskedjan, från år 1996, och Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder, från år 1999. RRV fann i rapporterna bl.a. att ärendena befann sig hos polisen under lång tid och att utredningar av de relativt okomplicerade brottstyperna snatteri och trafikbrott i princip tar lika lång tid att handlägga som det genomsnittliga brottet. RRV framhöll bl.a. att förenklade förfaranden och administrativa ansatser var viktiga när det gäller att angripa problemen med långa genomströmningstider.

Det finns många ärenden där brottsutredningarna i stort sett färdigställs eller i vart fall är möjliga att färdigställa direkt på brottsplatsen. Det sker främst genom polisens s.k. förstahandsåtgärder, dvs. utredningsåtgärder som kan göras direkt på plats, exempelvis förhör och säkrande av viss teknisk bevisning. Många

ärenden kräver mycket begränsade utredningsinsatser efter det att polisanmälan har gjorts.

Trots detta blir ärendena med dagens system ofta liggande under lång tid. RRV har i rapporten *Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser* (RRV 2001:3-4) konstaterat att den aktiva tiden med förhör, bevissäkring, åtalsprövning, huvudförhandling och administrativ hantering av ärendet inom och mellan myndigheterna står för en mindre del av genomströmningstiden. En stor del av den tiden består i stället av väntan på nästa åtgärd eller på att nästa aktör skall ta över ärendet. RPS har konstaterat att endast 2-3 procent av polisens utredningstid består av aktiva åtgärder, dvs. tid då polisen faktiskt arbetar med ärendet.

RRV räknade i rapporten (RRV 2001:4 s. 127) upp några orsaker till långa genomströmningstider och många avskrivningar.

- Långa utredningstider för ärenden med utpekad gärningsman beror främst på att ärendena efter polisens förstahandsåtgärder inte genast blir föremål för vidare utredning, andrahandsåtgärder.
- Beslut hos både polis, åklagare och domstol i ärenden om mängdbrott fördröjs ofta på grund av att andra viktigare uppgifter måste gå före.
- Polis och åklagare lägger i stor utsträckning ner mängdbrottsärenden, bl.a. med hänvisning till svårigheter att få fram tillräckliga bevis.
- Långa domstolstider beror till stor del på att mängdbrott administreras i tur och ordning oavsett om målet är av enkel eller komplicerad beskaffenhet. I mängdbrottsärenden med misstänkt och med goda förutsättningar att kunna hanteras snabbt, kan hanteringen förlora i kvalitet genom att vittnen och andra berörda inte längre har färsk minnesbilder när huvudförhandlingen väl genomförs.
- Att delge den tilltalade stämning och kallelse till rättegång innebär ofta svårigheter.

RRV såg sammanfattningsvis följande problem när det gäller att öka genomströmningen för mängdbrott.

- En andra linje hos polisen för omedelbar utredning av mängdbrott saknas.
- Det finns en bristande ärendesortering i realtid. Det bör finnas en funktion som omedelbart kan sortera ärendet så att det kommer på rätt spår. Ärendesorteraren kan då skilja ut ärenden

som är komplicerade, kräver spaning eller som kan skrivas av direkt.

- Åklagarkapacitet saknas tidigt i hanteringen.
- Det finns bristande förutsättningar att snabbt komma till huvudförhandling i domstol. Problemen rör bl.a. domstolarnas balanser, delgivning och att misstänkta uteblir från huvudförhandling.

Här kan nämnas något om definitionen av mängdbrott och vardagsbrott. Mängdbrottsärenden innefattar vardagsbrottslighet av mindre komplicerad karaktär och är ofta enkla att utreda och lagföra men tar inte sällan lång tid att handlägga. Det finns inte någon allmänt vedertagen uppfattning om gränserna mellan grövre brott och vardagsbrott eller mellan vardagsbrott av mer respektive mindre komplicerad karaktär.

1.6 Viss statistik m.m.

Det anmäls årligen drygt en miljon brott i landet. Av de anmälda brotten är det ca en femtedel som har åtminstone en utpekad gärningsman i anmälan (RRV 2001:4 s. 172).

Sedan mitten av 1990-talet har andelen anmälda brott som årligen klaras upp pendlat kring 25 procent. Ett brott redovisas som uppkärlat när det har fått ett klarläggande hos polis och åklagare (se vidare BRÅ:s hemsida på Internet www.bra.se).

Antalet ärenden som redovisats till åklagare har kontinuerligt minskat från ca 385 000 år 1995 till ca 185 000 år 2001. Endast 16 procent av polisens ärenden överlämnas i dag till åklagare mot 26 procent i mitten av 1990-talet. En del av den minskningen förklaras av att polisen har fått ökade möjligheter att slutföra handläggningen av vissa ärenden (se mer om detta i polisens årsredovisning för år 2001 s. 24 f.).

Det totala antalet lagföringar för brott uppgick under år 2000 till drygt 300 000. Av dessa avser omkring 40 000 strafförelägganden och 200 000 förelägganden av ordningsbot. Huvuddelen av all lagföring sker således utanför domstolarna.

Varje år anmäls cirka 60 000 snatterier och stölder i butik. Totalt lagfördes ca 13 000 snatteribrott år 2000. Av dessa meddelades dom i ca 3 000 fall, strafföreläggande i ca 7 000 fall och åtalsunderlåtelse i ca 3 000 fall (se www.bra.se).

Av de ca 185 000 ärenden som åklagarna årligen hanterar leds knappt hälften av förundersökningarna av polismyndighet. Övriga leds av åklagare. När det gäller färdiga utredningar fördelar sig åklagarnas beslut på så sätt att under år 2001 väcktes åtal i 60 procent av fallen, strafföreläggande utfärdades i 16 procent, åtalsunderlåtelse meddelades i 10 procent och i 14 procent av fallen beslutades att åtal inte skulle väckas. Uppgifterna har hämtats från RÅ:s årsredovisning för år 2001.

Vid tingsrätterna handläggs varje år ca 8 000 s.k. notariebrottmål, dvs. mål som endast rör brott för vilka det inte är föreskrivet svårare straff än böter och som får handläggas av tingsnotarie med viss behörighet. Det handlar om brott som i de allra flesta fall kan beivras med föreläggande av ordningsbot, förutsatt att den misstänkte godkänner ett sådant. Ytterligare kanske 10 000 brottmål avser brott där strafföreläggande har utfärdats men där åtal har väckts på grund av att föreläggandet har bestritts, inte besvarats eller inte blivit delgivet (se promemorian Ett snabbförfarande för notariebrottmål, Kallelser till den tilltalade, från den 1 februari 2001 av Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor).

1.7 Några utgångspunkter och effekter

Det övergripande målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet (prop. 2001/02:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3).

De brott som har begåtts måste bli utredda och de som har begått brotten lagförda, allt på ett effektivt sätt och i så stor utsträckning som möjligt.

I vår uppgift att med bibehållen rättssäkerhet än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete ligger att föreslå åtgärder för att minska den genomsnittliga genomströmningstiden och förbättra den brottsutredande verksamheten.

Regeringen framhåller i våra direktiv bl.a. vikten av att genomströmningstiderna i brottmål minskar. Den utveckling som under senare år har ägt rum inom rättsväsendet syftar till att få en effektivare och snabbare hantering av ärenden med bibehållen rättssäkerhet. Ett ärende skall exempelvis inte handläggas på högre nivå än som är nödvändigt. Därigenom kan rättsväsendets resurser tas till vara på ett bättre sätt.

En effektiv användning av resurserna för brottsbekämpningen förutsätter bl.a. att handlägningsformerna i olika avseenden förenklas.

Redan i vårt första betänkande, SOU 2001:59, nämnde vi att vi avsåg att undersöka möjligheterna att för vissa situationer, och då framför allt för storstadsområden, skapa ett ännu snabbare förfarande än huvudalternativet för snabb genomströmning i brottmål. I våra direktiv (Dir. 2000:90) anger också regeringen att en författningsöversyn i syfte att skapa ett permanent snabbt förfarande för brottmål bör kunna övervägas. Regeringen nämner vidare att det inom ramen för en sådan översyn skulle kunna vara aktuellt att t.ex. överväga särskilda tidsfrister för olika led i brottmålsprocessen.

Det skall framhållas att det inte finns några givna svar på frågan hur brottmålsprocessen kan förenklas och därigenom effektiviseras och förbättras. Det kan ske på många sätt, t.ex. genom organisatoriska och administrativa förändringar men även genom förändringar av författningsmässig karaktär. Att göra effektivitetsbedömningar inom gällande regelramar ingår också alltid i myndigheternas ansvar.

En ordning med snabbförfarande för vardagsbrotten är ett sätt att minska de totala genomströmningstiderna och ytterligare öka effektiviteten i handläggningen, bl.a. så att fler lagföringar sker. Det leder till att fler vardagsbrott kan avgöras med mindre resurser. Därmed kan resurser frigöras för mer komplexa mål (jfr RRV:s slutsatser i rapporten 2001:3 s. 37-38).

RRV har i en del punkter sammanfattat genomströmningstidernas betydelse för såväl rättskipningens kvalitet som rättsförluster för både misstänkta och målsägande (RRV 2001:4 s. 29-30).

- Med tiden glömmer vittnen viktiga detaljer rörande händelseförloppet och omständigheterna när brottet begicks. Erfarenheterna visar att precisionen i vittnesutsagorna försämras kraftigt med tiden, vilket minskar domstolens möjlighet att få en fullständig och klar (sann) bild av brottshändelsen.
- Brottsoffret vill gärna att gärningsmannen lagförs så snart som möjligt, vilket bland annat kan innebära att eventuell ersättning utbetalas tidigt. Brottsoffret vill ha den obehagliga händelsen överstökad och kunna lämna den bakom sig.
- En oskyldig person som blir delgiven misstanke om brott och införd i polisens misstankeregister, vill snarast få en chans att visa sin oskuld i domstolen. Han/hon vill skyndsamt bli kvitt den orättvisa och kränkande situationen som offentligt utpekad misstänkt.

- Även en misstänkt som är skyldig till brott vill också i många fall att domen för exempelvis rattfylleri kommer snart, så att han/hon kan planera för att avtjäna straffet och eventuellt påbörja en behandling mot alkoholmissbruk.
- En misstänkt som berövats sin frihet genom anhållande eller häktning lider tillkommande rättsförluster ju längre tiden går. Vederbörandes rykte, arbete, inkomstförhållanden och familjeförhållanden undermineras av en långsamt arbetande brottmålskedja. Därtill kan läggas den produktion som bortfaller i och med att den misstänkte hålls frihetsberövad.
- Tid är pengar. Dröjsmål på grund av ineffektiv samverkan i brottmålskedjan innebär ökade kostnader för skattebetalarna. Snabb lagföring är oftast mer kostnadseffektiv.
- En rimligt snabb lagföring medför mindre risk för att den misstänkte begår nya brott i väntan på domstolsförhandlingen.
- Om domen faller lång tid efter brottet så försvagas sambandet mellan gärningen och samhällets reaktion. Detta sänder signaler om bristande engagemang till både gärningsman och medborgarna i allmänhet. En snabb lagföring ökar rättsväsendets trovärdighet och verkar därmed brottspreventivt.

Brott liknas ibland vid en "färsvara". Om inte brott utreds och gärningsmän lagförs inom rimlig tid, kan exempelvis avgörande bevis försvinna och vittnen glömma viktiga detaljer. Som RRV konstaterade (RRV 2001:3 s. 11) leder den omständigheten att ärenden avgörs i rimlig tid sannolikt till högre kvalitet i rättsskipningen, vilket också är av vikt för medborgarnas tilltro till rättssystemet.

Från rättsväsendets synpunkt är det angeläget att en person som har råkat ut för ett brott 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. Även för målsägande innebär en lång väntetid olägenheter som inte sällan kan hänföras till bristande rättssäkerhet. Att långa väntetider också leder till försämrade bevisning är inte ovanligt.

Inte minst från rättssäkerhetssynpunkt är det därför nödvändigt att minska de totala genomströmningstiderna i brottmål. Ett snabbförfarande för brottmål bör kunna bidra till det. Den ökning av effektivitet och kvalitet som kan förutses följa av detta bidrar till att rättssäkerheten i stort blir förbättrad.

Med anledning av vad som nu har anförts drar vi således slutsatsen att ett snabbförfarande för brottmål bör kunna bidra till att effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete ökar. Vad som

bör undersökas är därför hur detta skall kunna ske utan att rättssäkerhetsförluster uppstår.

2 Tidigare utredningar

2.1 Inledning

Det är frågan om att åstadkomma ett ännu snabbare förfarande än vårt huvudalternativ för snabb genomströmning som tas upp i detta betänkande. Ett sådant förfarande bör på olika sätt omfatta handläggningen såväl hos polis och åklagare som hos domstol.

I det sammanhanget kan det vara av värde att något redogöra för de huvudsakliga reformöverväganden som har skett sedan slutet av 1960-talet när det gäller s.k. jourdomstolar. Här tas dock inte upp de fall när begreppet jourdomstol har använts för s.k. häktningssjour (se i det fallet 19 kap. 12 § andra meningen RB och exempelvis prop. 1997/98:104 s. 68, 1998/99:133 s. 37 och 1999/2000:26 s. 102).

I betänkandet SOU 2001:93 föreslog vi att ett förenklat brottsutredningsförfarande skulle komma till användning i större utsträckning än i dag (jfr 23 kap. 22 § RB). Den utredningsformen benämnde vi förenklad brottsutredning. Vi lämnar i detta avsnitt en kortfattad redogörelse även för det förslaget. Det sker för att den utredningsformen har stor betydelse för vårt förslag om snabbförfarande i avsnitt 3. När det gäller en närmare redogörelse för våra utgångspunkter och motiv för förslaget om förenklad brottsutredning, för den rättsliga regleringen och för de förväntade effekterna av en sådan ordning hänvisar vi dock till det tidigare betänkandet, som för närvarande bereds i Justitiedepartementet.

2.2 Jourdomstol

2.2.1 Trafikmålskommittén m.m.

Begreppet jourdomstol lanserades år 1967 genom ett förslag av Trafikmålskommittén i betänkandet (SOU 1967:59 s. 341 ff.) Förundersökning. Förslaget avsåg att korta tiden mellan brott och dom för vissa enklare brott och förseelser. De flesta av de brott och förseelser som förslaget avsåg beivras numera utan medverkan av domstol genom strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot.

Trafikmålskommittén avsåg med begreppet jourdomstol en ordinarie allmän underrätt som inom några veckor efter brottet höll huvudförhandling på ordinarie rättegångsställe, på viss bestämd tid eller vissa bestämda dagar per vecka och normalt på vanlig kontorstid. Själva domstolsförfarandet föreslogs inte bli nämnvärt förenklat. Vad som däremot var förenklat enligt förslaget var förfarandet hos polis och åklagare. Förundersökningen skulle i jourdomstolfallen ersättas av ett enkelt muntligt förfarande inför en polisman och denne skulle sedan kalla den misstänkte och eventuella målsägande och vittnen till en förhandling inför domstolen. Först vid förhandlingen skulle åtal väckas av åklagare. Domstolens handläggning av målen skulle enligt förslaget följa i stort sett samma regler som för vanliga brottmål.

Trafikmålskommitténs förslag om jourdomstolar ledde inte till lagstiftning, kanske främst beroende på den kritik som från rättsäkerhetssynpunkt riktades mot att det skulle ankomma på ickejurister att ta initiativ till rättegången.

Tanken på inrättande av jourdomstolar höll sig levande. Bl.a. fördes en debatt i Svensk Juristtidning (SvJT 1973 s. 517 och 633) om jourdomstolar, där utgångspunkten var ett förslag som liknade Trafikmålskommitténs.

I promemorian (DsJu 1973:5) Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen framhöll Brottskommissionen att man borde utreda frågan om inrättande av jourdomstolar.

En särskild arbetsgrupp inom BRÅ uttalade sig om behovet av sådana domstolar i rapporten (1977:7) Nytt straffsystem. Även i riksdagen framfördes genom motioner krav på inrättande av jourdomstolar (se t.ex. motionerna 1975/76:1998 och 1976/77:332).

2.2.2 Rättegångsutredningen

Rättegångsutredningen fick på initiativ av riksdagen år 1977 i uppdrag att förutsättningslöst pröva frågan om inrättande av jourdomstolar (Dir. 1977:91).

Utredningen tolkade begreppet så att därmed avsågs en domstol som dömde över ett brott omedelbart i samband med brottet eller åtminstone i nära anslutning till det.

Utredningen redovisade sina överväganden i fråga om jourdomstolar i betänkandet (SOU 1982:26) Översyn av rättegångsbalken 1, Processen i tingsrätt (del B s. 267 ff.). Utredningen anförde bl.a. följande.

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

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

Med det hittills sagda har vi inte velat utesluta att man genom ändringar i reglerna om förundersökning för vissa fall kan förkorta tiden mellan brott och dom. En översyn av dessa regler faller emellertid utanför vårt uppdrag.

Enligt vår mening är det främst kriminalpolitiska bedömningar som ligger bakom tankarna på jourdomstolar. Vi anser oss inte kunna bedöma i vad mån kriminalpolitiska eller andra skäl skall väga så tungt i fråga om de berörda målen att jourdomstolar bör genomföras trots de stora kostnader och andra nackdelar det skulle föra med sig.

Vid remissbehandlingen ställde remissinstanserna sig med något undantag bakom utredningens slutsats att ett jourdomstolssystem inte borde införas.

I propositionen som följde på Rättegångsutredningens betänkande (prop. 1986/87:89 s. 102 f.) uttalade departementschefen följande.

Som utredningen visat skulle en jourdomstolsrättegång i mångt och mycket te sig annorlunda än en vanlig brottmålsrättegång. Åtalet skulle i många fall inte kunna vara preciserat från början utan skulle behöva utformas slutligt först under huvudförhandlingens gång. Den verksamhet som för närvarande bedrivs under förundersökningen skulle i stället få ske inför domstolen. På grund härav skulle det med hänsyn till rättssäkerhetskraven antagligen bli nödvändigt att begränsa jourdomstolarnas målunderlag till lättutredda, framför allt erkända, och lindrigare brott. Även det faktum att vårt differentierade påföljdssystem ställer stora krav på utredningen om den tilltalades personliga förhållanden sätter ganska snäva gränser för vilka mål som skulle kunna handläggas av jourdomstolar. De målkategorier som mot denna bakgrund skulle kunna bli aktuella i ett jourdomstolsförfarande överensstämmer ganska väl med dem för vilka vi redan har enkla och snabba former för beivrande, t.ex. strafföreläggandeinstitutet.

Även om ett regelrätt jourdomstolsförfarande således kanske inte ter sig motiverat från processekonomiska och andra synpunkter, är det enligt min mening uppenbart att man i vissa fall skulle kunna uppnå avsevärda kriminalpolitiska fördelar med en ordning där gärningsmannen ställs inför domstol avsevärt snabbare än vad som ofta blir fallet med nuvarande regler. Jag tänker då framför allt på ungdomar som grips på bar gärning. Jag avser att inom kort närmare undersöka om man inte kan finna metoder för att åstadkomma en snabbare reaktion från samhällets sida i bl.a. dessa fall. I detta sammanhang lägger jag emellertid inte fram några förslag med anknytning till jourdomstolstanken.

2.2.3 Åklagarutredningen

Även Åklagarutredningen gjorde uttalanden om tanken på jourdomstol i sitt betänkande (SOU 1992:61 del A s. 365 ff.) Ett reformerat åklagarväsende. Där diskuterade utredningen på i huvudsak följande sätt.

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

Svårigheten ligger i stället, som vi ser det, i att det brister i förutsättningarna för att i någon större utsträckning slopa kravet på förundersökning. Jourdomstolstanken, som vi har

uppfattat den, bygger på att man närmast direkt från brottsplatsen skall kunna inställa en misstänkt vid domstol. Även om det skulle kunna fungera i vissa mål synes det i flertalet fall vara svårt att förena ett sådant system med de krav på rättssäkerhet som vi ställer på förfarandet.

2.2.4 Domstolsverkets arbetsgrupp

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor överlämnade under början av år 2001 till Justitiedepartementet promemorian Ett snabbförfarande för notariebrottmål, Kallelser till den tilltalade. I promemorian föreslog gruppen bl.a. ett snabbförfarande som skulle omfatta majoriteten av de s.k. notariebrottmålen, dvs. brott för vilka ordningsbot får utfärdas. Förfarandet innebar att poliser skulle få möjlighet att i dessa fall besluta om åtal, utfärda stämning och kalla till huvudförhandling i den misstänktes närvaro direkt vid "vägkanten". Vid huvudförhandlingen var det enligt förslaget tänkt att talan skulle föras av åklagare. För tingsrätternas hantering av målen föreslogs inga ändringar, förutom att huvudförhandlingsdagar skulle finnas reserverade för sådana mål som kallats av polis.

Justitiedepartementet har överlämnat arbetsgruppens promemoria till oss för beaktande.

2.2.5 Jourdomstol för unga lagöverträdare

Den senaste debatten har främst rört inrättandet av särskilda jourdomstolar för unga. Krav på sådana domstolar har framförts vid flera tillfällen, exempelvis i riksdagsmotioner.

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

I Ungdomsbrottskommitténs betänkande (SOU 1993:35) Reaktion mot ungdomsbrott övervägde kommittén en ordning med jourdomstolar i syfte att åstadkomma snabba och resoluta ingripanden mot unga lagöverträdare men också med det intresset för

ögonen att den unge inte skulle behöva vänta på att bli lagförd och få veta vilka konsekvenserna blir av ett brott.

Ungdomsbrottskommittén anförde bl.a. följande.

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

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

Regeringen tog ställning till Ungdomsbrottskommitténs förslag i propositionen (prop. 1994/95:12) Handläggning av ungdomsmål och instämde då i kommitténs bedömning att syftet med ett system med ungdoms- eller jourdomstolar skulle tillgodoses på annat sätt än genom att sådana domstolar inrättades (s. 34 ff.). Departementschefen uttalade sig på följande sätt.

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

De vinster som avses i sådana sammanhang är främst av en annan natur än de processekonomiska. Man har mest talat om det kriminalpolitiska behovet av att avståndet i tiden mellan brott och dom blir så kort att sambandet mellan brott och straff markeras tydligt. Man har nog också menat att brottsligheten skulle minska om det fanns ett snabbt verkan-

de reaktionssystem. Jourdomstolsfrågan har också setts från den misstänktes utgångspunkt. Man har sagt att ju längre tid som förflyter från gärningstillfället, desto större är risken att påföljden framstår som uppenbart obehövlig eller orättfärdig.

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Vårt tidigare förslag till förenklad brottsutredning (SOU 2001:93)

2.3.1 Tillämpningsområdet

För att polismyndigheten eller åklagaren skall ha möjlighet att inleda en förenklad brottsutredning i stället för en förundersökning föreslog vi i vårt betänkande, som en allmän förutsättning, att det skulle *finnas anledning att anta att brottet kommer att bli enkelt att*

utreda. Till skillnad från den nu gällande generella förutsättningen att tillräckliga skäl för åtal skall finnas (23 kap. 22 § RB) innebär förslaget att begränsningen i tid och rum för utredningsåtgärderna har tagits bort. Brottet måste dock framstå som enkelt att utreda och utgången vara tämligen given. De faktiska omständigheterna skall med andra ord vara lättutredda och skuldfrågan juridiskt enkel.

Det förenklade förfarandet skall enligt förslaget få användas om den misstänkte *erkänner gärningen* och erkännandet framstår som materiellt riktigt *alternativt* när det för brottet *inte är föreskrivet svårare straff än fängelse tre år*. Ett sådant tillämpningsområde innebär att enklare vardagsbrott ofta kommer att kunna utredas i den förenklade formen även om erkännande inte föreligger. Det gäller t.ex. enklare former av misshandel, olaga hot och ofredande. Det gäller även stöld, snatteri, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovligt brukande, enklare bedrägerier och hälerier, skadegörelse samt våld, hot och förgripelse mot tjänsteman, olovlig körning, trafiknykterhetsbrott, narkotikabrott upp till och med den s.k. normalgraden, brott mot knivlagen, ringa vapenbrott och olika former av bötesförseelser.

När det gäller *unga lagöverträdare* skall den förenklade brottsutredningen kunna användas i de fall där den misstänkte vid brottets begående var under arton år och det för brottet inte är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

Tillämpningen av det förenklade förfarandet skall vara *fakultativ*. Om det finns skäl för det, skall polismyndigheten eller åklagaren när som helst under förfarandet kunna besluta att den förenklade brottsutredningen skall övergå i en förundersökning. Förundersökning skall alltid genomföras om den misstänktes rättssäkerhetsintressen kräver det. Dessutom skall en inledd förundersökning kunna övergå i en förenklad brottsutredning, om det finns skäl för det.

Den nuvarande ordningen med s.k. *förundersökningsanteckningar*, dvs. fall då brottsutredningen genomförs som förundersökning men där vissa lättnader i dokumentationsskyldigheten gäller, avskaffas enligt förslaget (23 kap. 21 § tredje stycket RB).

Förslaget innebär också att vissa *tvångsmedel* skall få användas även under en förenklad brottsutredning. Den enskilde skall ha samma skyldighet under en förenklad brottsutredning som under förundersökning att följa med till förhör och att stanna kvar för förhör. Det skall även finnas samma möjlighet för polisen att använda hämtning och medtagande till förhör. Vidare skall det finnas

möjlighet att använda gripande, beslag, husrannsakan eller annan sådan undersökning (28 kap. 10 § RB), kroppsvisitation och kroppsbesiktning inom ramen för förenklad brottsutredning.

2.3.2 Handläggningen

Den misstänkte skall alltid *underrättas om brottsmisstanken* även under en förenklad brottsutredning.

När det gäller *dokumentationen* får det föras kortfattade anteckningar över det väsentliga som förekommit i utredningen. En redogörelse för vad som har kommit fram under förhör bör som huvudregel granskas av den hörde.

Den misstänkte och hans försvarare skall inte behöva *underrättas* om den verkställda utredningen när brottsutredningen har skett i det förenklade förfarandet. Däremot skall den misstänkte ha rätt att bl.a. på egen begäran ta del av vad som förekommit vid utredningen och ange den utredning han anser önskvärd.

Som en rättssäkerhetsgaranti skall den misstänkte erhålla ett *informationsblad* under den förenklade brottsutredningen där hans rättigheter i olika avseenden beskrivs.

Förfarandet skall *regleras* så att det framgår av bl.a. 23 kap. RB vilka bestämmelser om förfarandet vid förundersökning som skall tillämpas under den förenklade brottsutredningen.

3 Ett nytt snabbförfarande

3.1 Allmänt

Förslag: Ett snabbförfarande för brottmål skall införas på försök.

Som anfördes i bl.a. avsnitt 1.7 är det av många skäl viktigt att ett straffrättsligt avgörande kommer så snabbt som möjligt. Att minska den passiva tiden, dvs. den tid då inga aktiva åtgärder vidtas i ärendet eller målet, medför ofta vinster från effektivitets-, kvalitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Detta har vi på olika sätt skapat förutsättningar för genom våra tidigare förslag. Den onödiga "väntetiden" kan i många fall begränsas ytterligare. Det kan exempelvis ske genom att åstadkomma en författningsreglerad möjlighet att snabbt föra ett mål till huvudförhandling.

Vi menar alltså att det finns goda förutsättningar att utöver vad som följer av våra tidigare förslag ytterligare effektivisera brottsutrednings- och domstolsförfarandena utan att rättssäkerhetsförluster uppstår. Bakgrunden är bl.a. de problem med långa passiva tider som RRV har redogjort för (se avsnitt 1.5).

I vårt huvudalternativ för snabb genomströmning har vi räknat med att tiden från det att ett brott med utpekad gärningsman kommer till polisens kännedom till att en utredning påbörjas och dom faller i tingsrätt i de flesta fall inte kommer att överstiga åtta till tio veckor (SOU 2001:59 s. 76).

I ett ännu snabbare förfarande kan tiderna hos de olika leden i förfarandet förkortas ytterligare och t.o.m. bli kortare än i de fall det i dag finns särskilda tidsfrister angivna i lagstiftningen, alltså främst för mål med frihetsberövade personer och unga lagöverträdare.

Ett snabbförfarande kan givetvis vara utformat på en mängd olika sätt. Vi har bl.a. övervägt ett förslag där tiden från polisens ingripande till huvudförhandlingens början som huvudregel skulle vara mellan tolv och tjugofyra timmar. Ett sådant förslag har stora likheter med den ordning med jourdomstol som tidigare har diskuterats (se avsnitt 2.2). Mycket av den kritik som då framfördes har enligt vår mening fog för sig. Det gäller såväl de stora kostnaderna som ett jourdomstolssystem skulle medföra som de många praktiska problem som har nämnts, främst svårigheten att förena processformen med den enskildes krav på skäligt rådrom. Vi har liksom tidigare utredningar därför kommit fram till att ett sådant system inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som måste ställas på ett brottmålsförfarande.

En modell som bygger vidare på förslagen av Trafikmålskommittén (SOU 1967:59 s. 341) och Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor (promemoria från den 1 februari 2001) skulle kunna innebära att polisen fick möjlighet att kalla till huvudförhandling direkt vid ett ingripande, att åtal skulle väckas huvudsakligen utan stämning muntligen inför domstolen och att den tilltalade kunde dömas i utevaro på den grunden att han mottagit enbart en kallelse till förhandlingen.

Vi anser emellertid att utgångspunkten bör vara att ett snabbförfarande skall utformas så att förfarandet hos polis, åklagare och domstol följer i huvudsak samma regler som den vanliga handläggningen. Det bör alltså inte finnas några större formella skillnader i processen jämfört med vad som annars gäller.

I de tidigare reformöverväganden som har gällt jourdomstol framkommer på flera ställen att klara kriminalpolitiska fördelar skulle uppnås med en sådan ordning. Vid sidan om detta förutser vi, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från SL-projektet, att misstänkta och tilltalade många gånger kommer att uppleva en fördel med en snabbare handläggning. Saken blir avklarad snabbt och man behöver inte sväva i ovisshet om vilka följder brottet kommer att få. Genom en snabb reaktion från samhällets sida finns möjlighet för tilltalade att klara ut problem och hitta vägar ur krissituationer, t.ex. genom olika vårdalternativ. Dessutom kommer exempelvis all bevisning, även den som åberopas av den tilltalade, att vara av bättre kvalitet.

Vi har alltså kommit fram till att klara fördelar när det gäller effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet skulle uppnås med ett särskilt snabbförfarande för brottmål som är mer långtgående än det förslag vi tidigare lade fram. Fördelar skulle även uppkomma i krimi-

nalpolitiskt hänseende. Vi föreslår därför att ett snabbförfarande skall införas på försök med den utformning som anges i det följande.

Vid våra överväganden har vi utgått från de förslag om snabbare lagföring som vi tidigare har presenterat (SOU 2001:59 och 2001:93). Vi har i första hand inriktat förslaget på att ge författningsramen för förfarandet. Vår målsättning har varit att i så liten utsträckning som möjligt skapa särregler för handläggningen. Vi har i stället fört en dialog med de myndigheter som berörs och överlämnat åt myndigheterna att, sedan lagstiftningen har trätt i kraft, själva vidta de åtgärder som behövs för att förfarandet skall fungera. Detaljerna i handläggningen får med andra ord utformas av myndigheterna själva.

3.2 Geografisk differentiering

Förslag: Snabbförfarandet skall kunna användas i större städer.

Vi konstaterade tidigare i avsnitt 1.4 att det finns en del förhållanden som förhindrar att vissa åtgärder som är generella för alla situationer vidtas för att förkorta genomströmningstiderna. Möjligheten att skapa snabbare förfaranden varierar beroende på underlaget i form av brottsanmälningar, brottsutredningar, brottstyper och utredningsförhållanden. Lösningar måste sökas efter skilda vägar som är anpassade till sådana faktorer.

Det finns klara skillnader mellan storstadsområden och övriga landet när det gäller möjligheten att åstadkomma ett snabbförfarande för brottmål. Det kan alltså bli fråga om olika lösningar beroende på var i landet processen äger rum. I storstadsområdena finns helt andra och gynnsammare förutsättningar för att skapa ett förfarande med snabbare genomströmning.

Skillnader i handläggning mellan olika delar av landet finns i många fall redan i dag. Ett exempel på detta är de lokala överenskommelser som träffas om snabbförfaranden i enlighet med nuvarande regler. Överenskommelser av den typen kan förväntas bli betydligt vanligare genom förslagen i vårt tidigare betänkande (SOU 2001:59 och prop. 2001/02:147).

Ytterligare exempel är det s.k. fördelningscirkuläret (Allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, RÅFS 1997:12, FAP 403-5). Enligt cirkuläret skall polisen vara förundersökningsledare i ärenden som gäller vardagsbrottslighet medan åklagarna

skall koncentrera sig på de mer komplicerade ärendena. Den närmare fördelningen mellan polis och åklagare om förundersökningsledning träffas genom lokala överenskommelser.

Skillnader i handläggning förekommer också från resurssynpunkt. Ett brott som polisen utreder på en ort blir av resursskäl inte utrett på en annan.

De överväganden som har skett i fråga om jourdomstol under åren har aldrig lett till att något förslag om en sådan ordning har presenterats. Istället ansåg såväl Rättegångsutredningen som Ungdomsbrottskommittén att det inte fanns skäl att införa jourdomstolar. Diskussionerna där och i de efterföljande propositionerna rörde till en del resursfrågor med utgångspunkt i hur rationellt rättsens tid kan utnyttjas.

Mot bakgrund av de tidigare diskussionerna i ämnet bedömer vi att ett snabbförfarande måste ha ett visst målunderlag för att kunna genomföras och att det inte skulle leda till ett bra resursutnyttjande, om snabbförfarandet infördes på andra platser än i större städer. Hur stort underlaget måste vara är svårt att yttra sig om i dagsläget. Det kan ske med större säkerhet sedan försöksverksamheten är utvärderad. Vår nuvarande bedömning är dock att det bör kunna införas även på andra platser än i Stockholm, Göteborg och Malmö.

3.3 Tillämpningsområdet m.m.

Förslag: Snabbförfarandet skall omfatta handläggningen hos polis, åklagare och tingsrätt. Ett snabbförfarande för handläggning i hovrätt skall inte införas. Snabbförfarandet skall tillämpas endast i sådana fall som bedöms lämpliga för det förfarandet.

Om man bortser från situationer där domstol har s.k. häktningsjour (jfr 19 kap. 12 § RB) har begreppet jourdomstol i debatten kommit att bli i viss mån värdeladdat. I flera fall har tankarna gått till ett system där domstolen verkar utom ordinarie arbetstid eller vid särskilda tillfällen. Rättegångsutredningen nämnde som exempel någon årligen återkommande marknad eller annan tillställning vid vilken det brukar förekomma olika former av brottslighet. Vi har även hört idén om att domstolen sitter i en buss vid Sergels torg i Stockholm och dömer under vissa begränsade tider, exempelvis helgnätter.

Enligt vår mening bör några sådana särskilda arrangemang inte komma ifråga för ett snabbförfarande. Ett snabbförfarande bör i

stället åstadkommas inom ramen för de normala brottsutrednings- och domstolsförfarandena. Polis och åklagare bör ha sina vanliga roller. Effektiviseringen bör åstadkommas främst genom att de passiva tiderna vid handläggningen minimeras och de aktiva åtgärderna begränsas i tiden.

Ett snabbförfarande bör därför omfatta handläggningen hos polis, åklagare och tingsrätt. Vad som är angeläget är att brottet blir utrett så snabbt som möjligt och att den första reaktionen på brottet också kommer tidigt. Tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. Om tingsättens dom överklagas bör förfarandet följa de allmänna reglerna. Vi förutser att karaktären på de brottmål som tingsrätten kommer att avgöra i snabbförfarandet är sådan att en relativt liten andel av målen dels kommer att överklagas, dels kommer att få prövningstillstånd i hovrätten när sådant krävs.

Även om de formella förutsättningarna är uppfyllda så är det praktiskt omöjligt att hantera samtliga ärenden och mål om vardagsbrott i ett snabbförfarande. Reglerna kan därför inte göras obligatoriska. Det är inte heller lämpligt att på olika sätt formellt begränsa möjligheterna att tillämpa snabbförfarandet annat än vad som följer av vanliga regler för t.ex. brottsutredningsförfarandet (se avsnitt 2.3).

I stället får frågan om vilka ärenden och mål som skall handläggas i snabbförfarandet bli en sak för myndigheterna att avgöra i varje enskilt fall efter en lämplighetsbedömning. Det blir polis och åklagare och senare domstol som får ta ställning till den frågan. I praktiken kommer även den misstänkte och försvararen att utgöra en slags sorteringsfunktion, t.ex. genom möjligheten att begära kompletterande utredning (23 kap. 18 § RB och förslaget till 23 kap. 22 c § i SOU 2001:93).

3.4 Brottsutredningsförfarandet

3.4.1 Förenklad brottsutredning

Förslag: I första hand är det sådana ärenden som utreds inom ramen för förenklad brottsutredning som skall kunna handläggas i snabbförfarandet.

I vårt förslag om förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) konstaterade vi att det finns framför allt två effektivitetshämmande faktorer under en förundersökning. Det är kravet på dokumentation av vad som har kommit fram under förundersökningen och kravet på slutdelgivning, alltså kravet på att den missänkte skall underrättas om den genomförda utredningen (se bl.a. 23 kap. 18 och 21 §§ RB).

Som vi konstaterade tidigare måste det finnas ett visst målunderlag för att snabbförfarandet skall vara motiverat att genomföra. I snabbförfarandet skall dessutom den passiva tiden minimeras för att fördelarna med förfarandet skall uppkomma i så hög utsträckning som möjligt.

Det framstår bl.a. mot den bakgrunden som tydligt att förundersökningsformen inte är särskilt väl anpassad för ett snabbförfarande.

De begränsningar som för närvarande finns i den förenklade utredningsformen enligt 23 kap. 22 § RB innebär att inte heller den formen för brottsutredning passar för snabbförfarandet.

Den förenklade brottsutredningen, som vi föreslog i SOU 2001:93, är avsedd att användas vid den typ av enklare vardagsbrott som ett snabbförfarande bör vara inriktat på. Förslaget är dessutom utformat så att de begränsningar som nämndes tidigare när det gäller förundersökning och utredning enligt nuvarande 23 kap. 22 § RB undviks.

Enligt vår mening är den förenklade brottsutredningen mycket väl anpassad för ett snabbförfarande och bör utgöra "ingången" till detta. Det är alltså de ärenden som handläggs inom ramen för förenklad brottsutredning som i första hand bör handläggas i snabbförfarandet.

3.4.2 Polisens arbete

Bedömning: En förutsättning för snabbförfarandet är att det finns poliser eller annan utredande personal som har möjlighet att omedelbart genomföra de kompletterande utredningsåtgärder, s.k. andrahandsåtgärder, som behöver vidtas för att utredningen snabbt skall kunna avslutas.

En polisman får hålla förhör och vidta andra betydelsefulla utredningsåtgärder, t.ex. en brottsplatsundersökning, även om förundersökning inte har hunnit inledas (23 kap. 3 § tredje stycket RB). Det

brukar benämnas förstahandsåtgärder och primärutredning. Motivet är att det såväl från utredningssynpunkt som för att påskynda förfarandet är av stort värde att möjliga utredningsåtgärder företas i nära anslutning till brottet. Polisen skall alltså höra t.ex. misstänkta, målsägande och vittnen så fort som möjligt efter att brottet har begåtts.

När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall han enligt 9 § polislagen (1984:387) lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Polisens behörighet att under primärutredningen enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB företa olika utredningsåtgärder är därför begränsad till det absoluta inledningsskedet av utredningen. Bestämmelsen är tillämplig bara om en behörig undersökningsledare inte har trätt in. Efter det att polismannen har rapporterat till sin förman kan han inte längre företa någon åtgärd på eget ansvar enligt bestämmelsen.

Efter det att polismannen har vidtagit förstahandsåtgärder och genomfört en primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB, blir det formellt en fråga för polismyndigheten eller åklagaren att bedöma om den fortsatta utredningen skall ske i form av en förundersökning eller, enligt vårt tidigare förslag, en förenklad brottsutredning (23 kap. 3 § första stycket RB, SOU 2001:93). Det måste påpekas att den förenklade brottsutredningen lika lite som en förundersökning behöver föregås av en primärutredning.

Enligt 23 kap. 1 § RB skall en förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Enligt vårt förslag om förenklad brottsutredning skall en sådan inledas av polismyndigheten eller åklagaren, i stället för en förundersökning, så snart det finns anledning att anta att brottet kommer att bli enkelt att utreda och övriga rekvisit är uppfyllda. På så sätt skapas förutsättningar för att den förenklade formen för brottsutredning används i så stor utsträckning som möjligt.

Utgångspunkten är alltså att så mycket som möjligt av utredningsåtgärderna skall genomföras omedelbart på platsen för polisens ingripande, i de fall ett sådant sker. Det finns många ärenden där brottsutredningarna rörande vardagsbrott i stort sett färdigställs eller i vart fall är möjliga att färdigställa direkt på platsen eller genom begränsade utredningsåtgärder därefter. Trots detta är det vanligt att utredningarna blir liggande utan åtgärd under lång tid.

Som vi nämnde i avsnitt 1.5 räknade RRV i sin rapport 2001:4 (s. 127) upp några orsaker till långa genomströmningstider och många avskrivningar. Sådana orsaker menade RRV var dels att ärendena efter polisens första utredningsåtgärder på plats inte genast blir fö-

remål för vidare utredning, andrahandsåtgärder, dels en s.k. bris-tande ärendesortering i realtid. RRV utvecklade detta på bl.a. föl-jande sätt (s. 130 f.).

Genom ärendegranskningen har vi kunnat konstatera att po-lisen i första linjen – den ingripande patrullen på brottsplat-sen – ofta utför ett bra arbete. Förstahandsåtgärderna behö-ver dock i flera fall utvecklas för att bidra till ökad lagföring. Förstahandsåtgärderna är av grundläggande betydelse för att senare kunna nå fram till lagföring. Om inte den bevisning, som domstolen senare kommer att kräva, säkras redan från början blir det svårt både för åklagaren att väcka åtal och för domstolen att fälla någon till ansvar.

Väl fungerande förstahandsåtgärder är dock inte tillräck-ligt, om det inte finns någon andra linje som kan ta över för-hör på polisstationen samt utföra ytterligare bevissäkring i direkt anslutning till händelsen. Ett exempel är summariska förhör på brottsplatsen som kräver uppföljande förhör som inte får bli så försenade att den som skall förhöras inte längre minns så väl vad som har hänt.

Som det nu är läggs ärendena ofta åt sidan fram till dess att de fördelats till sitt slutliga utredningsställe. Sedan kan det även gå en tid innan utsedd handläggare börjar arbeta med ärendet. Tiden går och mycket av värdet av det initiala arbetet går till spillo. Ärendenas administration och vänteti-der tenderar således att ta över det operativa utredandet. Pa-trullen som ingripit och vidtagit förstahandsåtgärder kan of-tast inte heller arbeta vidare utan måste komma ut igen för att fortsätta sin övervakningsuppgift.

För att skärpa effektiviteten i inledningskedet behöver polisen en organisation för en andra linje, som tar vid direkt efter polisens första linje – den ingripande patrullen. Andra linjen bör således ta över fallet och mer eller mindre omedel-bart ta vid i arbetet där ingripandepatrullen slutat. Ärendet bör också avslutas hos andra linjen, såvida inte ytterligare omständigheter tillkommer i ärendet och gör att särskilda specialister måste tas i anspråk. Även om en andra linje tar vid och snabbt driver ärendet till avslut är det viktigt att am-bitionen hos ingripande poliser även i fortsättningen är hög, och att ärenden även slutförs på plats om detta är möjligt.

Idén om andra linjen skulle kunna beskrivas som en kraf-tigt utbyggd organisation för kriminaljour på både bredd och

djup, anpassad efter lokala behov. Därför menar vi att exempelvis personal i den reguljära utredningsorganisationen, som oftast besitter mest lämpad kompetens, bör övergå till att verka i andra linjen. För att denna skall fungera väl måste personal vara i tjänst andra tider än kontorstid – på sina håll vissa dagar under stora delar av dygnet. Eftersom brottsbelastningen varierar under veckans dagar och timmar, bör andra linjen bemannas efter polisiära erfarenheter av behov och belastning. I detta ingår att andra linjen sannolikt bör variera i utformning och omfattning beroende på geografisk belägenhet.

En viktig beståndsdel i ett snabbförfarande är att sortera ärendena så att de redan från början kommer på rätt spår. I ett första steg skiljer man ut de ärenden som är komplicerade, kräver spaning eller kan skrivas av direkt från dem som skall hanteras i ett snabbförfarande. Till de senare hör exempelvis alla ärenden som är strafföreläggningsbara, de som bör förberedas för åtalsunderlåtelse och de som rimligen bör gå till åtal snabbt och hanteras med detta för ögonen.

Under våren 2000 arbetade RPS fram en idéskiss om en effektiv utredningsverksamhet där målsättningen var att minska genomströmningstiden och öka kvaliteten i utredningsarbetet. Idéskissen omsattes i praktiken som ett projekt vid Polismyndigheten i Hallands län under tiden den 1 september 2000 till den 1 mars 2001. I projektet fanns kriminalpolismän som arbetade dag- och kvällstid samt helger. Det fanns även en kvalificerad polisiär undersökningsledare som arbetade i nära samarbete med länsvakthavande befälet. Undersökningsledaren var arbetsledare för kriminalpolismännen och granskade och sorterade inkomna brottsanmälningar och andra ärenden. Kriminalpolismännen vidtog omgående andrahandsåtgärder i brådskande fall och åkte även ut till brottsplatser för att biträda utryckningspoliserna vid deras förstahandsåtgärder. Den kriminalpolis som påbörjade ett ärende fick även samordna och slutföra detta. I slutrapporten från projektet anges att genomströmningstiden för prioriterade våldsbrott sänktes med 33 procent, för tillgrepps- och skadegörelsebrott med 23 procent och totalt för alla ärendetyper med 9 procent. Arbetsmetoden har via olika projekt spritts till samtliga polismyndigheter.

Det redovisade exemplet visar enligt vår mening riktigheten i RRV:s bedömning att det är viktigt för effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet i brottsutredningsverksamheten att de utredningsät-

gärder som har vidtagits på plats snabbt följs av de kompletterande åtgärder som är nödvändiga. Den slutsatsen gäller i synnerhet de ärenden som är avsedda att handläggas i snabbförfarandet, där de passiva tiderna måste minimeras för att syftet med förfarandet skall uppnås.

Vi menar därför att det i snabbförfarandet bör finnas en andra linje av poliser eller annan utredande personal (civila brottsutredare) som har möjlighet att omedelbart genomföra de kompletterande utredningsåtgärder, andrahandsåtgärder, som behöver vidtas för att den förenklade brottsutredningen snabbt skall kunna slutföras.

Den polisman som leder utredningarna bör vara en kvalificerad undersökningsledare.

Eftersom snabbförfarandet är tänkt för storstadsområden förutsätter vi att utredare som arbetar med andrahandsåtgärder i snabbförfarandet behöver finnas i tjänst dygnet runt.

Undersökningsledaren kan komma att få en viss funktion även vad gäller ärendesorteringen vid vardagsbrott.

3.4.3 Rättsintyg och undersökning av narkotika

Bedömning: I snabbförfarandet kommer det att finnas möjlighet att få rättsintyg och analysbesked rörande narkotika inom mycket kortare tid än vad som i dag är normalt.

I många av de ärenden som blir aktuella att handlägga i snabbförfarandet kommer brottsutredningarna inte att kunna avslutas förrän läkare har utfärdat rättsintyg eller analys har skett av misstänkt narkotika.

Rättsintyg

Polisen har ofta anledning att ta initiativ till att brottsoffrets och/eller den misstänkte gärningsmannens skador undersöks och dokumenteras av läkare och till att läkare utfärdar rättsintyg om bl.a. skadornas omfattning.

Undersökningar av brottsoffret kan enbart ske på frivillig väg. För undersökningar av den misstänkte gärningsmannen kan däremot tvångsmedel tillgripas, t.ex. kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 och 13 §§ RB.

Om brottsoffret eller någon annan inblandad person har *avlidit* kan rättsmedicinsk obduktion m.m. utföras. En sådan rättsmedicinsk undersökning beslutas normalt av polisen och skall utföras av läkare med särskild läkarkompetens (rättsläkare) enligt 18 och 20 §§ lagen (1995:832) om obduktion m.m.

För undersökningar av *levande* personer gäller att läkare som är verksamma inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården normalt är skyldiga att utföra undersökningar och ge utlåtande över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet eller polismyndighet. Det framgår av 2 kap. 3 § förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Även rättsläkare utfärdar rättsintyg efter undersökningar av levande personer. Det sker främst vid allvarigare vålds- och sexualbrott.

Ett rättsintyg kan grundas antingen på undersökning utförd just för detta ändamål eller på journaluppgifter efter tidigare genomförd klinisk undersökning. Själva undersökningen kan vara gjord antingen av den intygsskrivande läkaren eller av annan läkare.

Rättsmedicinalverkets (RMV) ansvar vid rättsintyg regleras i 2 § 3 förordningen (1996:613) med instruktion för Rättsmedicinalverket. Där anges att RMV särskilt skall svara för rättsmedicinsk medverkan på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polismyndighet.

Merparten av alla rättsintyg utfärdas alltså av andra offentliganställda läkare än rättsläkare samt av privatläkare. Det är endast några procent av samtliga intyg som utfärdas av rättsläkare, nämligen omkring 1 100 stycken varje år. Till detta kommer omkring 900 yttranden av rättsläkare årligen för att bedöma kausalitet och skadeomfattning på grundval av journalanteckningar och/eller rättsintyg från läkare verksamma inom vården.

Regeringen har givit en utredare i uppdrag att göra en översyn av frågor om utfärdande av rättsintyg. I uppdraget ingår bl.a. att undersöka om det föreligger problem beträffande rättsintygen med avseende på kvalitet och handläggningstider. Direktiven skissar också på en helt ny organisation av rättsintygsskrivande läkare liknande den modell som tillämpas vid utfärdande av läkarintyg enligt 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Det skulle i stora drag innebära att vissa läkare utbildas och kontrakteras av RMV för att skriva de rättsintyg som är av något mer kvalificerad beskaffenhet.

Vi har under vårt arbete varit i kontakt med utredaren av frågorna om rättsintyg. Från honom har vi fått vissa uppgifter om hand-

läggningstiderna, bl.a. för Stockholms del (jfr avsnitt 3.7). Enligt polisen i Stockholm levereras fem procent av rättsintygen inom en vecka efter genomförd undersökning, 50 procent inom två veckor, 75 procent inom tre veckor och inom fyra veckor har i stort sett samtliga intyg levererats.

Det är mycket svårt att uppskatta i hur många ärenden som det blir nödvändigt att införskaffa rättsintyg under försöksverksamheten. Det står dock helt klart att rättsintyg kommer att behövas i många fall och att de nuvarande handläggningstiderna behöver kortas.

Vi har haft kontakter med företrädare för RMV och kommit fram till att det finns goda möjligheter att förkorta handläggningstiderna. En sådan möjlighet är att RMV självt utvidgar sin verksamhet, t.ex. så att rättsläkare på olika sätt involveras i ärendena. En annan möjlighet är att RMV utbildar vissa läkare inom vården för att handlägga rättsintygsfallen. Det finns även andra sätt att förkorta tiderna. Dessutom kan dessa möjligheter kombineras och detaljerna utformas på en mängd olika sätt.

Vi har efter samråd med RMV beslutat att inte föreslå någon färdig lösning på problemet med handläggningstiderna för rättsintyg i snabbförfarandet. Inom ramen för försöksverksamheten bör det i stället finnas möjlighet för de berörda myndigheterna att pröva olika lösningar på frågan om hur rättsintygen skall kunna levereras snabbare. Det bör därför överlämnas åt myndigheterna själva att senare utforma ordningen så att försöksverksamheten blir så effektiv som möjligt.

Vi gör alltså bedömningen att problemet med handläggningstiderna kommer att få en lösning i försöksverksamheten och återkommer till rättsintygen i avsnittet om kostnader (se avsnitt 4).

Undersökning av narkotika

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) utför laboratorieundersökningar åt polismyndigheterna. Laboratoriet arbetar med avancerad teknik inom de flesta naturvetenskapliga disciplinerna för att finna och säkra spår och söka samband mellan föremål, platser och människor.

Med anledning av försöksverksamheten har vi inhämtat att Citypolisen i Stockholm skickar omkring 100 prover (material) på misstänkt narkotika till SKL varje månad. Citypolisens transporter till SKL sker vid två tillfällen varje vecka. I brådskande fall har poli-

sen svar från SKL inom två veckor. I normala ärenden får polisen svar på förfrågan inom tre till fyra veckor.

Vi har fört diskussioner med företrädare för SKL om vilka möjligheter det finns att under försöksverksamheten korta svarstiderna för undersökningarna.

De olika möjligheter som kan övervägas är att genomföra en del av analyserna i Stockholm, att se över logistiken i kedjan från beslag till analysbesked, att göra kvantitativa analyser av narkotika enbart i den omfattning som verkligen är nödvändig och att förändra arbetssätt och arbetstidsförläggning vid SKL.

Vi har blivit övertygade om att det är möjligt att kraftigt förkorta tiderna för narkotikaanalyser under försöksverksamheten. Det är också SKL:s uppfattning. Vi har dock vid våra diskussioner kommit fram till att det inte är nödvändigt att i detta läge föreslå hur detta exakt skall ske. Det ligger ett stort värde i att samtliga de möjligheter till effektiviseringar som nämndes tas till vara. Vad vi särskilt vill framhålla är dock att i vart fall en del av analysverksamheten under försökstiden bör förläggas till Stockholm för att möjliggöra en utvärdering av för- och nackdelar med just det alternativet. Vi återkommer till detta i avsnittet om kostnader (se avsnitt 4).

Vi gör alltså bedömningen att det kommer att finnas möjlighet att få analysbesked rörande narkotika inom mycket kort tid under försöksverksamheten, bl.a. genom att en del av analyserna genomförs i Stockholm. De närmare övervägandena om hur hanteringen kan snabbas upp får göras av de berörda myndigheterna själva. Vi bedömer att resultatet kommer att kunna bidra till att handläggningstiderna förkortas även för de ärenden som inte hanteras i snabbförfarandet.

3.4.4 Åklagaren

Bedömning: När polisen har redovisat ett ärende till åklagaren i snabbförfarandet, bör åklagaren kunna fatta beslut i åtalsfrågan tämligen omgående.

Inledandet av en förundersökning kräver beslut av polismyndigheten eller åklagaren (23 kap. 3 § första stycket RB). Det vanligaste är att det är polismyndigheten som inleder förundersökning vid vardagsbrott. Det blir då också polismyndigheten som leder utredningen. Åklagaren skall ta över ledningen av förundersökningen när någon är skäligen misstänkt för brottet och saken samtidigt inte är

av enkel beskaffenhet. Detta skall enligt vårt tidigare förslag även gälla om brottet utreds inom ramen för en förenklad brottsutredning. Med hänsyn till kravet på att brottet skall vara enkelt att utreda vid förenklad brottsutredning, kommer det dock att vara sällsynt att åklagaren leder en sådan utredning. Det blir i stället polismyndighetens sak.

Förutom bristande andrahandsåtgärder och ärendesortering såg RRV ytterligare orsaker till problemet med långa genomströmningstider för vardagsbrott (RRV 2001:4 s. 130 ff.). Det rörde bl.a. avsaknaden av åklagarkapacitet tidigt i ärendehantering. I den delen skrev RRV bl.a. följande.

Av ärendegranskningen framgår att mängdbrottsärenden inte sällan får vänta innan en åklagare börjar arbeta med ärendet. En bidragande orsak är att många andra arbetsuppgifter måste gå före, såsom häktningsframställningar, beslut om tvångsmedel och rättegångar. Detta leder till en automatisk nedprioritering av åtalsprövningar i ärenden utan förturmarkering, till vilka mängdbrottsärenden oftast hör. En åtgärd för att komma till rätta med denna fördröjning skulle kunna vara att låta en bestämd åklagare under viss tid arbeta enbart med åtalsprövning av mängdbrottsärenden, vilket sker på flera åklagarkammare i dag. Ett annat sätt att få till stånd en snabbare brottmålskedja är att tidsmässigt koppla åtalsprövningen närmare förundersökningen, dvs. att skapa inslag av administrativ parallellitet.

Liksom när det gäller bl.a. andrahandsåtgärder instämmer vi i RRV:s bedömning att effektivitets-, kvalitets-, och rättssäkerhetskäl talar för att åklagare bör vara inkopplad tidigt i hanteringen främst genom att åtalsprövningen kopplas närmare brottsutredningen. Detta gäller särskilt inom ramen för ett snabbförfarande.

Vi har under vårt arbete många gånger i olika sammanhang kunnat konstatera att stora vinster skulle göras när det gäller effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet om åklagare och polis utvecklade ett närmare samarbete än vad som i dag i allmänhet har skett inom åklagar- och polisväsendena. Vi förutser därför att vinster även ur de aspekterna bör kunna göras i snabbförfarandet, speciellt genom att särskilda åklagare knyts till den utredningspersonal vid polisen som arbetar med ärenden i snabbförfarandet.

De ärenden som utreds inom ramen för förenklad brottsutredning och som dessutom bedöms vara lämpliga att handlägga i

snabbförfarandet kommer att innehålla vardagsbrott av relativt okomplicerad karaktär. När polisen har redovisat ett sådant ärende till åklagaren, bör åklagaren kunna fatta beslut i åtalsfrågan tämligen omgående.

Vi ser inte att det behöver finnas en åklagare tillgänglig dygnet runt för beslut i snabbförfarandet. Däremot bör åklagaren kunna besluta om exempelvis avskrivning, åtal och strafföreläggande senast dagen efter det att ärendet har redovisats till honom.

Även i snabbförfarandet skall tingsrätten givetvis ha samma möjlighet som i andra fall att uppdra åt åklagaren att utfärda stämning och att kalla till huvudförhandling (jfr 45 kap. 1 och 16 §§ RB samt vårt förslag i SOU 2001:59 och prop. 2001/02:147). Åklagaren kommer också att ha möjlighet att i snabbförfarandet på samma sätt som i övriga ärenden besluta om viss personutredning.

Vi ser framför oss att det finns möjlighet att i vart fall preliminärt underrätta misstänkta, målsägande och vittnen under brottsutredningen när huvudförhandlingen kan beräknas äga rum. Det bör underlätta för dessa personer att planera sin tid så att huvudförhandlingen med större sannolikhet kan genomföras inom den korta tid som förutsätts i snabbförfarandet.

3.5 Domstolsförfarandet

3.5.1 Allmänt

Genom vad vi nu har varit inne på finns det förutsättningar för att brottsutredningen och åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan kan ske snabbt. Det är emellertid också nödvändigt att tiden för handläggning av brottmål i tingsrätt kan kortas. Vilken målsättning som bör finnas i det sammanhanget återkommer vi till i avsnitt 3.5.2.

3.5.2 Delgivning

Förslag: Den tilltalade skall få delges stämning och andra handlingar i målet genom förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (1970:428), om han eller hon vid polismyndighet eller åklagarmyndighet har delgetts upplysning om att sådan delgivning kan komma att användas i brottmålet. Den tid om två veckor som anges i 19 § andra stycket delgivningslagen skall i sådana fall i stället vara en vecka.

För att delgivning skall anses ha skett får vid delgivningen inte mer än tre veckor ha förflutit från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom.

Delgivning på detta sätt skall kunna ske även när åklagare har utfärdat stämning.

Nuvarande bestämmelser

Enligt 45 kap. 9 § andra stycket och 16 § fjärde stycket RB skall stämning i brottmål tillsammans med vissa andra handlingar delges den tilltalade. Den första av de bestämmelserna behandlar stämning utfärdad av rätten medan den andra avser stämning utfärdad av åklagaren. I delgivningslagen finns bestämmelser bl.a. om hur delgivning skall ske, om vilka delgivningsformer som står till förfogande och om när delgivning skall anses ha skett vid de olika formerna.

Den grundläggande formen för delgivning anges i 3 § första stycket delgivningslagen. Den kallas ordinär delgivning och innebär att myndigheten ombesörjer delgivningen genom att sända handlingen med post eller överlämna den med bud eller på annat sätt till den sökta. Som bevis på att den sökta har mottagit försändelsen begär myndigheten delgivningskvitto eller mottagningsbevis.

Ordinär delgivning kan ske även genom förenklad delgivning enligt 3 a och 3 b §§ delgivningslagen. Förenklad delgivning bygger på tanken att den som vet om att ett mål eller ärende är anhängigt vid en myndighet i princip skall kunna delges genom att myndigheten skickar handlingar med post utan krav på mottagningsbevis eller liknande och att den sökta under den tid ärendet pågår har att bevaka sin post.

Detta innebär bl.a. att förenklad delgivning får ske endast med den som är part eller har liknande ställning i ett ärende eller mål. Vittnen omfattas alltså inte av bestämmelsen.

Den förenklade delgivningen går till så att myndigheten skickar delgivningshandlingen med post och sedan minst en dag senare, som en påminnelse, ett meddelande om att handlingen har sänts. Delgivning anses ha skett när två veckor har förflutit från det att meddelandet skickades, om det inte framstår som osannolikt att handlingen kommit fram till den söktes senast kända adress före tvåveckorstidens utgång (19 § delgivningslagen).

Förenklad delgivning förutsätter dock att den sökta i förväg har fått upplysning om att den formen för delgivning kan komma att användas. Upplysningen skall delges den sökta på något annat sätt än genom förenklad delgivning. Upplysningen behöver dock inte delges med den som har inlett målet eller ärendet vid myndigheten eller med den som har gett in en handling, om upplysningen lämnas i nära anslutning till att ansökan eller handlingen har kommit in till myndigheten. Det räcker då med att upplysningen skickas i vanligt brev.

Upplysningen om att förenklad delgivning kan komma att användas måste som huvudregel lämnas i varje ärende eller mål och i varje instans för sig. Skälen bakom det är att det kan vara svårt att i en information i första instans precisera vid vilken myndighet saken kan komma att handläggas i senare skeden och i så fall under vilka omständigheter, att det kan uppkomma tveksamhet om sakens identitet i olika skeden, alltså vad som egentligen är samma "ärende", och att det kan komma att gå mycket lång tid från det att upplysningen har lämnats i första instans till det att målet kommer upp i andra instans och eventuellt förs vidare därifrån (prop. 2000/01:108 s. 33).

Förenklad delgivning får inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar genom vilka ett förfarande vid en myndighet inleds. Skälen för detta har angetts vara att särskilt starka krav bör ställas vid delgivning av handlingar som typiskt sett har mycket stor betydelse för mottagaren (prop. 2000/01:108 s. 33). Det kan nämnas att det finns inskränkningar i andra hänseenden när det gäller delgivning av stämningsansökningar och andra handlingar varigenom förfarandet vid en myndighet inleds (se t.ex. 33 kap. 6 § första stycket RB och 3 § tredje stycket delgivningslagen). Bl.a. är det inte tillåtet med telefondelgivning.

Undantag finns för mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning som efter bestridande överlämnas till exempelvis tingsrätt. I ett sådant fall är det tillräckligt med den upplysning som har lämnats vid kronofogdemyndigheten (3 b § första stycket delgivningslagen). Regeringen angav som skäl för detta att upplys-

ningen gällde delgivning vid endast en instans, att svaranden tillställs underrättelse om vart målet överlämnas, att upplysningen lämnas till svaranden kort tid innan handläggningen påbörjas i nästa instans och att svaranden lätt kan överblicka vad målet kan komma att avse i tingsrätten.

Ett annat undantag finns i 3 b § andra stycket delgivningslagen. En tilltalad i ett brottmål vid tingsrätt får delges stämningsansökan och andra handlingar i målet genom förenklad delgivning om han i samband med föreläggande av ordningsbot eller utredning av ett brott som får beivras genom sådant föreläggande har delgetts upplysning om att förenklad delgivning kan komma att användas i brottmålet. Upplysningen kan med andra ord delges redan hos polisen vid vissa bötesförseelser (48 kap. 13 § RB) och behöver inte delges på nytt i tingsrätten.

I samband med att det sistnämnda undantaget fördes in i delgivningslagen under förra året refererade regeringen i prop. 2000/01:108 (s. 34) till Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor. Arbetsgruppen hade övervägt vilka krav som måste ställas för att förenklad delgivning skall kunna användas vid tingsrätt i brottmål där den tilltalade har delgetts upplysning om delgivningsformen redan hos polis, tull eller åklagare. Arbetsgruppen ställde upp följande kriterier:

1. Den tilltalade måste, när upplysning lämnas om att förenklad delgivning kan komma att användas om saken går vidare till tingsrätt, kunna överblicka vad målet i tingsrätten kommer att avse.
2. Den tilltalade skall inte behöva hålla sig anträffbar på det sätt som förenklad delgivning förutsätter under längre tid än som kan anses skäligt.
3. Information måste senare tillställas den tilltalade om vilken tingsrätt som handlägger målet.

Regeringen ifrågasatte lämpligheten i arbetsgruppens förslag om att ordningen för ordningsbotsfallen även skulle gälla vid brott som får beivras med strafföreläggande. Regeringen utvecklade detta och angav att oberoende om den misstänkte har haft några invändningar mot strafföreläggandet kan åklagaren i stämningsansökan ändra gärningsbeskrivningen och/eller yrka ansvar för ett brott med en annan brottsbeteckning än vad som angetts i föreläggandet, att ett skadeståndanspråk kan komma till eller förändras och att de fall som omfattas av strafföreläggandeinstitutet många gånger är av så allvarlig beskaffenhet att de kan leda till ingripande påföljder. Regeringen begränsade därför förslaget i propositionen till ordningsbotsfallen.

RRV:s rapport

RRV angav i sin rapport (2001:4 s. 134 f.) att bestämmelserna om delgivning är en av orsakerna till långa genomströmningstider för brottmål. RRV efterlyste en annan syn på delgivning och föreslog att misstänkta och vittnen skulle få uppge adress och telefonnummer redan vid första kontakten med polisen. Samtidigt skulle polisen informera dem om att de i fortsättningen, under hela processen fram till som längst lagakraftvunnen dom, kommer att anses delgivna de handlingar som skickas till dem, oavsett från vilken myndighet handlingen utgår.

Våra överväganden

Genom de kontakter vi har haft med domstolar och andra myndigheter i Stockholmsområdet (där vi föreslår att försöksverksamheten skall bedrivas, se avsnitt 3.7), står det klart att det ofta är svårt att få personer delgivna genom ordinär delgivning och att det problemet särskilt gäller för misstänkta och tilltalade i brottmål. Man skickar helt enkelt inte tillbaka delgivningskvitton.

Det framstår enligt vår mening som klart att de nuvarande bestämmelserna om delgivning inte låter sig förena särskilt väl med ett snabbförfarande för brottmål, där tanken är att misstankar om brott mot icke frihetsberövade personer skall handläggas vid tre olika myndigheter (polis, åklagare och tingsrätt) under en relativt kort tidsperiod.

Vi menar också att de formaliakrav som ställs upp för att delgivning skall anses ha skett är onödigt rigorösa när förfarandet skall äga rum under en så kort tidsperiod som det blir fråga om i snabbförfarandet. Det nu sagda gäller särskilt för *tilltalade* i brottmål som skall delges stämningen och samtidigt kallas vid vite till huvudförhandling i snabbförfarandet. Det behöver därför finnas en bestämmelse som gör det möjligt att delge stämningen och andra handlingar med den tilltalade på ett enklare sätt än vad som nu är möjligt enligt delgivningslagen. Frågan blir hur en sådan regel skall utformas.

Vi kan se att det finns vissa hinder i ordningen med förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen som gör att den bestämmelsen inte kan tillämpas i snabbförfarandet. Hindren rör förbudet mot att delge stämmningsansökningar på det förenklade sättet och kraven på att upplysningen måste delges vid varje myndighet och

att det skall förflyta två veckor innan delgivning skall anses ha skett.

Vi ser däremot att den ordning som finns för ordningsbottsfallen i 3 b § delgivningslagen och som bygger på förenklad delgivning mycket väl, med en mindre förändring, skulle kunna utnyttjas i snabbförfarandet. Av avgörande betydelse är då att hela förfarandet förutsätts äga rum under en omedelbart förestående tidsperiod. Det är rimligt att kräva att en enskild brottsmisstänkt person under en sådan begränsad och näraliggande tidsperiod håller sig informerad om de postförsändelser som kommer till hans uppgivna adress.

I ett snabbförfarande bör misstänkta, målsägande och vittnen redan vid första kontakten med polisen få lämna uppgifter om adress, telefonnummer till bostad och arbete, mobiltelefonnummer och de andra kontaktmöjligheter som finns.

Misstänkta bör vid samma tillfälle delges upplysning om att målet avses bli handlagt i snabbförfarandet och om de särskilda regler för delgivning som gäller för detta. Som huvudregel bör en sådan delgivning ske vid ett personligt sammanträffande mellan den som skall delges och polisen, endera i samband med ingripandet på platsen eller vid ett senare förhör. Information om snabbförfarandet bör även lämnas till målsägande och vittnen.

Den nu beskrivna ordningen bygger på att det i praktiken är polisen som initialt plockar ut de ärenden som skall hanteras i snabbförfarandet. Det skall påpekas att delgivningsbestämmelsen inte av nödvändighet måste tillämpas för att tingsrätten skall ha möjlighet att handlägga målet enligt den modell som snabbförfarandet innebär.

I likhet med den ordning som gäller enligt 3 b § delgivningslagen bör delgivningen av upplysning rörande reglerna inte behöva göras om vid tingsrätten. Skälet till att detta kan godtas är helt enkelt att ärendet kommer upp vid tingsätten efter en mycket begränsad tid. Tingsrätten bör därför kunna delge stämningen och andra handlingar på det förenklade sättet genom att sända handlingarna med post till den tilltalade under hans senast kända adress och minst en dag senare skicka ett meddelande om att handlingarna sänts.

För att handläggningen av målet i snabbförfarandet inte skall dra ut på tiden i onödan, eller med andra ord för att minska den passiva tiden, bör delgivning anses ha skett när en vecka har förflutit från det att meddelandet skickades med post, om det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen dessförinnan kommit fram till den adress som den sökte har uppgivit.

Det är just snabbheten i det tänkta förfarandet som gör att det är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt med något mindre rigorösa regler för delgivning av stämning än normalt. Ju kortare tid som ärendet är under handläggning vid myndigheterna, desto starkare krav kan framställas på att den misstänkte bevakar sin post och ser till att han kan ta del av den.

Mot denna bakgrund är det rimligt att sätta upp en längsta tidsfrist inom vilken myndigheterna kan utnyttja delgivningsbestämmelsen. Efter den fristens utgång bör domstolen vara hänvisad till att använda de vanliga reglerna i delgivningslagen. En sådan tidsfrist kommer också att föra det positiva med sig att den verkar påskyndande på myndigheternas handläggning av saken.

Snabbförfarandet är avsett för ärenden där brottet är enkelt att utreda. Det kommer ofta att röra sig om erkända brott. Polisens arbete med en andra linje av utredande personal och åklagarens möjlighet att fatta beslut i åtalsfrågan inom något dygn gör att vi bedömer att tidsfristen för delgivning bör kunna sättas så kort som tre veckor från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom. Inom den tiden måste alltså den misstänkte delges stämningen och andra handlingar i målet.

Som vi tidigare nämnde skall i den tänkta ordningen delgivning anses ha skett efter en vecka från det att ett meddelande skickades med post till den sökta. Detta kommer i praktiken att innebära att den misstänkte har de handlingar som skall delges i sin besittning högst två veckor från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom. Kort tid kommer alltså normalt att förflyta från brottet till dess att den misstänkte blir förhörd och målet därefter hamnar i tingsrätten. En tidsperiod på två till tre veckor, under vilken den misstänkte har att bevaka sin post och vara anträffbar med kort varsel, menar vi är klart acceptabel.

Till detta kommer det faktum att den tilltalade har saken i färskt minne och kan överblicka vad saken vid en senare prövning i tingsrätten kommer att röra. Han har även fått information hos polisen om hur ärendet kommer att handläggas, dvs. inom vilken tid han kan förvänta sig en eventuell stämning i brevlådan och vid vilken myndighet saken kommer att handläggas. Eventuellt kommer han också under tiden fram till huvudförhandlingen att få kontakt med en offentlig försvarare.

Delgivningsbestämmelsen bör utformas så att den i praktiken enbart kommer att kunna tillämpas vid ett tillfälle i samma mål, alltså för stämningen med samtidig kallelse till det första huvudförhandlingstillfället. Den delgivning av stämning som ägt rum inom

ramen för snabbförfarandet är givetvis giltig under hela den fortsatta handläggningen. Vid en kallelse till en eventuell ny huvudförhandling blir det dock nödvändigt att tillämpa de vanliga reglerna för delgivning av den kallelsen. Det kan t.ex. innebära att den tilltalade behöver delges upplysning om att förenklad delgivning enligt de vanliga bestämmelserna i delgivningslagen kan komma att användas.

Det bör, redan i samband med att polisen lämnar upplysningen om delgivningsreglerna i snabbförfarandet, finnas möjlighet att ge viss information om när saken kan komma att bli behandlad av tingsrätten. En sådan information bör givetvis ges även till målsägande och vittnen. Vid den kontakten har polisen möjlighet att få upplysningar som kan påverka delgivningen och möjligheten att över huvud taget handlägga saken i snabbförfarandet, t.ex. om ett vittne inom kort kommer att vistas utomlands under en tid. Den allmänna förutsättningen i 3 a § delgivningslagen att förenklad delgivning inte får tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till omständigheterna bör gälla även i snabbförfarandet. Vi hänvisar här till författningskommentaren, avsnitt 6.1.

Den ordning vi föreslår innebär en förbättrad möjlighet i förhållande till nuvarande bestämmelser för tingsrätten att delge stämningar med tilltalade. Vi ser detta som en förutsättning för att snabbförfarandet skall fungera på avsett sätt och ge den ökning av effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet som eftersträvas.

Vi nämnde att treveckorsfristen vid delgivning inte skall beräknas från det att brottet begås utan i stället från det att brottet kommer till polismyndighetens kännedom, genom anmälan eller på annat sätt.

Ett skäl för detta är att tillämpningsområdet för snabbförfarandet inte skall begränsas i onödan. Vårt förslag om förenklad brottsutredning i SOU 2001:93 är inte begränsat i tid och rum på samma sätt som tillämpningen av nuvarande ordning enligt 23 kap. 22 § RB i praktiken är. I stället skall förfarandet kunna tillämpas även om vissa utredningsinsatser behöver vidtas på annan plats än brottsplatsen och vid en senare tidpunkt än själva ingripandet. I förslaget om förenklad brottsutredning finns därför inget hinder mot att i och för sig använda den utredningsformen t.ex. efter det att ett misstänkt brott har anmälts genom skrivelse till polisen. Snabbförfarandet bör vara utformat så att exempelvis även sistnämnda fall kan handläggas i förfarandet utan att hinder sätts upp av en tidsgräns för delgivning som utgår från brottstidpunkten, vilken många gånger kan vara svår att fastställa.

Det finns inte heller några rättssäkerhetsmässiga skäl till att de föreslagna lättnaderna i delgivningsreglerna skall gälla redan vid tidpunkten för brottet. Det är ju den omständigheten att myndigheternas hantering av ärendet kan ske inom en mycket begränsad tid som gör att lättnaderna kan accepteras.

Vilken dag som polismyndigheten har fått kännedom om brottet bör polisen underrätta tingsrätten om, exempelvis genom en anteckning i utredningsmaterialet, så att det inte råder någon tvekan om hur delgivningsbestämmelsen kan tillämpas.

Som vi nämnde i avsnitt 3.4.4 skall det även i snabbförfarandet finnas möjlighet för tingsrätten att enligt 45 kap. 1 § RB uppdra åt åklagaren att utfärda stämning och att kalla till huvudförhandling i snabbförfarandet. Även för de fallen bör delgivningsbestämmelsen kunna tillämpas.

Förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen kan tillämpas enbart vid delgivning med den som är part eller har liknande ställning. En fråga som kan övervägas är om man i ett snabbförfarande inte skulle kunna låta förenklad delgivning ske även med *målsägande* som inte för talan och med *vittnen*. Mot bakgrund av att problemet med delgivning av dessa kategorier inte är särskilt stora har vi emellertid stannat för att inte föreslå några särskilda regler i denna del. Sådana personer får alltså delges enligt vanliga regler.

Vi nämnde tidigare att polisen vid den första kontakten med misstänkta eller andra som skall höras bör ta reda på så många uppgifter som möjligt som kan ha betydelse för delgivningen. Det gäller t.ex. de olika telefonnummer på vilka personen kan nås. De uppgifterna kan sedan tingsrätten utnyttja genom att telefondelege kallelsen till huvudförhandling.

Enligt 3 § tredje stycket delgivningslagen får nämligen en myndighet, när det är lämpligt, delge handlingar som inte är omfattande eller av svårtillgängligt innehåll, t.ex. kallelser, genom att innehållet läses upp vid telefonsamtal med den sökta, om handlingen därefter sänds till honom med post. När detta har skett, anses personen delgiven (19 § delgivningslagen). Möjligheten till telefondegivning med målsägande och vittnen bör enligt vår bedömning kunna utnyttjas i stor utsträckning för att effektivisera snabbförfarandet och för att skapa förutsättningar för ett snabbt avgörande av målen.

Med den tidsfrist för tillämpning av de särskilda delgivningsreglerna som vi föreslår finns det enligt vår mening inte behov av någon särskild författningsreglerad frist inom vilken huvudförhandling skall hållas. Genom fristen för delgivning får man garantier för att alla de mål där stämning har kunnat utfärdas och kallelse till hu-

vudförhandling har kunnat ske inom cirka två veckor från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom kan hanteras inom ramen för snabbförfarandet. Sedan är det inte så intressant om huvudförhandlingen hålls t.ex. en eller två veckor senare, även om strävan naturligtvis bör vara att den skall äga rum så snart som möjligt, se avsnitt 3.5.1.

Vi föreslår därför ingen särskild författningsreglerad frist för huvudförhandling i snabbförfarandet. En sådan bestämmelse skulle enbart få karaktären av målsättningsregel som behöver vara försedd med undantag. Den skulle dessutom leda till flera processuella komplikationer.

En målsättning bör vara att målet skall komma upp till huvudförhandling inom i vart fall fem veckor från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom. Det bör därför strävas efter att tingsrätten så fort stämningsansökan kommer in dit, bestämmer en tid för huvudförhandlingen som ligger inom den nu angivna femveckorstiden.

Det kan tilläggas att, för de brott som är möjliga att hantera inom ramen för ett förfarande av det nu skissade slaget, kraven på skäligt rådrum för att den tilltalade skall kunna förbereda sitt försvar i praktiken alltid torde kunna anses uppfyllda. Skulle i något fall ytterligare rådrum vara påkallat, får målet i stället hanteras utifrån de förutsättningarna.

3.5.3 Samordning

Förslag: Åtal skall kunna behandlas i snabbförfarandet, även om den tilltalade är åtalad för andra brott.

Som huvudregel gäller att åtal mot en person för flera brott eller åtal mot flera personer för att ha deltagit i samma brott skall handläggas i en rättegång. Det är möjligt att ha olika rättegångar, om rätten finner att det är lämpligare. Även om åtal väcks mot flera personer för skilda brott är det möjligt att behandla frågorna i en rättegång, om det skulle vara till gagn för utredningen. Detta finns föreskrivet i 45 kap. 3 § RB.

En begränsning finns i det att åtal får förenas bara om de har väckts vid samma domstol och den domstolen är behörig. För att vara domför måste rätten i dessa fall ha tillräckligt kvalificerad sammansättning för varje mål som bedöms. Om åtal har förenats

till handläggning i en rättegång, är det möjligt att senare särskilja målen när det finns skäl för detta.

I betänkandet (SOU 1982:26) Översyn av rättegångsbalken 1, Processen i tingsrätt (del B, s. 401 ff.) föreslog Rättegångsutredningen att, om det handläggs flera åtal mot en person vid samma tingsrätt, skulle åtalen undantagsvis kunna handläggas särskilt. Utredningen motiverade undantagen på i huvudsak följande sätt.

Åtalen skall handläggas särskilt om det har fördelar för den tilltalade eller för handläggningen eller annars är lämpligt. Ett exempel på att särskild handläggning kan ha fördelar för den tilltalade erbjuder det fallet att han vill börja avtjäna påföljd för viss gärning trots att utredningen av övriga gärningar inte kan bli klar förrän långt senare. Vad som sägs om fördelar för handläggningen tar närmast sikte på de vinster som en uppdelad handläggning kan ge rätten i processekonomiskt hänseende eller för att skapa ökad överskådlighet. Också parternas besvär och ökade kostnader bör emellertid tas med i beräkningen.

Till sådana fall där det kan anses lämpligt att handlägga målen särskilt hör t.ex. att vissa brott genast kan klaras av och bör föranleda en snabb samhällelig reaktion medan andra brott kanske kräver årlång utredning. Det kan också vara så att bevisningen blir "för gammal" om särskiljande inte sker. Särskild handläggning får dock inte ske om det skulle innebära en väsentlig olägenhet för bestämmande av påföljd. Vid bedömandet härav måste tas hänsyn till möjligheterna enligt 34 kap. brottsbalken att genom dom korrigera tidigare resultat. Särskilt bör uppmärksammas att rätten, efter att ha dömt till fängelse, vid senare dom till fängelse kan beakta den tidigare domen så att i huvudsak samma resultat uppnås som om en gemensam dom hade getts.

Bestämmelsen i 30 kap. 4 § RB gör det möjligt att ge deldom över ett av flera åtal i en rättegång. När åtalen avser samma tilltalad, krävs synnerliga skäl för att det skall vara möjligt. Vid den prövningen kan t.ex. processmaterialets omfattning och brottens art och samband vägas in. Restriktiviteten har motiverats främst av att den tilltalade bör få ett gemensamt straff för brotten. Enligt Fitger (Rättegångsbalken 3, s. 30:11) bör dock de synpunkter som Rättegångsutredningen hade i frågan om särskiljande av åtal göra sig gällande även i detta fall. Han menar att möjligheterna att enligt 34

kap. brottsbalken (BrB) ta hänsyn till en tidigare påföljd gör att regeln inte behöver tillämpas med så stor restriktivitet. Att en särskild huvudförhandling får hållas rörande åtal som kan avgöras särskilt framgår av 45 kap. 14 § första stycket RB.

Bestämmelserna i 34 kap. BrB behandlar frågor om hur påföljden skall bestämmas när den som har dömts har begått även annat brott och när skilda påföljder, som har ådömts samma person, skall verkställas på en gång. De centrala reglerna för den konkurrenssituation som föreligger då den som tidigare har dömts till påföljd har begått annat brott före domen eller nytt brott efter domen men innan påföljden är verkställd eller har upphört finns i 34 kap. 1 § BrB. Om den tidigare påföljden är fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård, kan domstolen förordna att den tidigare ådömda påföljden skall avse även det andra brottet, döma särskilt till påföljd för det andra brottet eller undanröja den tidigare påföljden och döma till en påföljd av annan art för samtliga brott.

En misstänkt vars ärende eller mål aktualiseras i snabbförfarandet kan samtidigt stå åtalad för andra brott vid samma tingsrätt. Utgångspunkten bör enligt vår mening vara att så många mål som möjligt skall handläggas och avgöras i snabbförfarandet.

Rättegångsutredningen betonade att det ibland kan finnas fördelar med en separat handläggning av flera åtal mot samma person. För den tilltalade kan det föra med sig fördelar att få vissa åtal bedömda omedelbart. Även processekonomiska fördelar kan uppkomma. Dessutom skapas bättre förutsättningar för materiellt mer riktiga domar genom att bevisningen är färskare i de åtal som prövas snabbt. De möjligheter som 34 kap. BrB ger när det gäller att ta hänsyn till tidigare påföljder gör att det i många fall inte kommer att föra med sig några olägenheter för den tilltalade att få vissa åtal behandlade i snabbförfarandet medan andra åtal fortsätter att handläggas på vanligt sätt. Vi menar att den bedömning som måste göras från fall till fall bör ske med de utgångspunkterna.

De möjligheter åklagare har att lägga ned utredningar och underlåta att väcka åtal när en tidigare åtalad person begår nya brott, kan dock förväntas leda till att "dubbla" domar mot en person inte kommer att bli särskilt vanligt (se 20 kap. 7 § första stycket 3 och 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB).

3.5.4 Offentlig försvarare

Förslag: Det skall finnas en beredskap för advokater som gör det möjligt för dem att ta uppdrag som offentliga försvarare i snabbförfarandet och med relativt kort varsel inställa sig vid huvudförhandling i målet.

Bestämmelser om den misstänkte och hans försvar finns i 21 kap. RB. Den misstänkte har alltid rätt att själv föra sin talan (21 kap. 1 § RB). Det är en undantagslös princip och gäller även om den misstänkte på grund av andra bestämmelser skulle sakna processbehörighet. På samma sätt gäller en ovillkorlig rätt för den misstänkte att anlita försvarare (21 kap. 3 § RB). Detta följer också av artikel 6 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Där anges att var och en som blivit anklagad för brott har rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad.

I första hand är det den misstänkte själv som har att utse försvarare. I sådana fall brukar försvararen betecknas som privat till skillnad från de fall där rätten förordnar en offentlig försvarare (21 kap. 4 § RB).

Förutsättningarna för att den misstänkte skall få en offentlig försvarare utsedd är att han begär det och samtidigt är anhållen, häktad eller misstänkt för ett brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader (21 kap. 3 a § RB). Om den misstänkte inte begär en offentlig försvarare, skall en sådan ändå utses om den misstänkte bedöms vara i behov av det med hänsyn till utredningen om brottet eller när vissa tveksamheter finns i påföljdsvalet. Förhållandet är detsamma om det finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Till offentlig försvarare skall som huvudregel en lämplig advokat förordnas. Även annan än advokat kan utses om han eller hon bedöms lämplig och det finns särskilda skäl för det (21 kap. 5 § RB).

Enligt 21 kap. 5 § andra stycket RB har den misstänkte ett visst inflytande över vem som utses till offentlig försvarare genom att rätten i första hand bör utse den person som den misstänkte föreslår, om han eller hon är behörig och det inte medför avsevärt ökade kostnader eller det finns särskilda skäl mot det.

Den misstänkte skall givetvis ha rätt att själv föra sin talan i snabbförfarandet och att anlita försvarare. Vårt förslag om förenklad brottsutredning bygger på att brottet skall vara enkelt att utreda. Vi förutser därför att behovet av att anlita försvarare under en sådan utredning inte kommer att bli särskilt stort. Vi angav också i förslaget att en situation som kan indikera att ärendet är av sådan karaktär att det bör utredas inom ramen för en förundersökning är att det blir aktuellt att förordna offentlig försvarare under utredningen. När målet har nått domstolen i snabbförfarandet kan behovet av att förordna offentlig försvarare komma att bli något större än under själva brottsutredningen.

Om syftena med snabbförfarandet skall kunna uppnås bör det enligt vår bedömning, i vart fall under en försöksverksamhet, finnas en viss beredskap för advokater som gör det möjligt för dem att ta uppdrag som offentliga försvarare och med några dagars varsel inställa sig till huvudförhandling i målet. Ordningen kommer därmed att likna den advokatberedskap som finns i dag för prövning av frågor om förundersökning och användning av tvångsmedel (jfr 19 kap. 12 § andra meningen RB), dvs. den s.k. häktningssjouren.

Vi ser framför oss att samma advokat kan utnyttjas som offentlig försvarare i flera av de mål som handläggs under samma tingsdag.

Det får ankomma på den berörda tingsrätten att i samråd med advokaternas organisation lösa de praktiska frågorna kring en advokatberedskap av det nu angivna slaget.

Som vi nyss nämnde kommer det dock i de flesta fall att saknas skäl att förordna offentlig försvarare i snabbförfarandet. Vi bedömer därför att det inte är nödvändigt med en bestämmelse som, utöver vad som följer av 21 kap. 5 § andra stycket RB, begränsar den misstänktes rätt att få den person utsedd till offentlig försvarare som han själv har föreslagit. Den bestämmelsen får i de flesta fall anses tillräcklig för att domstolen skall kunna utse den advokat som har beredskap i snabbförfarandet före den som den misstänkte själv eventuellt föreslår.

Vi förutsätter att uppdragen som offentliga försvarare i snabbförfarandet kommer att cirkulera bland ett större antal advokater.

3.5.5 Enskilt anspråk

Förslag: Talan om enskilt anspråk i snabbförfarandet skall kunna föras på vanligt sätt med den begränsning som följer av tidsramen i förfarandet, alltså enligt samma principer som vid mål med häktade och unga lagöverträdare.

I 22 kap. RB finns bestämmelser enligt vilka målsägande kan få sina anspråk i anledning av brott prövade i samband med åtal. Huvudregeln innebär att talan om enskilt anspråk får föras i samband med åtalet (22 kap. 1 § RB).

Enligt 22 kap. 2 § första stycket RB har åklagaren en skyldighet att i samband med åtalet hjälpa målsägande eller annan med att förbereda och framställa ett enskilt anspråk som grundas på brottet, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart obefogat. Enligt samma bestämmelse måste målsägande anmäla för åklagaren eller undersökningsledaren vilket anspråk han har och att han vill att anspråket skall tas upp i samband med åtalet.

För att underlätta för målsägande att få sitt anspråk prövat i samband med åtalet har åklagaren och undersökningsledaren en skyldighet enligt 22 kap. 2 § andra stycket RB att, om det kan ske, i god tid före åtalet underrätta målsägande om att ett enskilt anspråk kan grundas på brottet. Enligt 13 a § förundersökningskungörelsen (1947:948, FuK) skall målsägande som huvudregel även underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk.

Domstolen kan när som helst under handläggningen avskilja det enskilda anspråket från brottmålet. Anspråket kommer då att handläggas som tvistemål (22 kap. 5 § RB). För att detta skall vara möjligt krävs att en fortsatt gemensam handläggning skulle innebära väsentliga olägenheter. Det kan vara fallet om avgörandet av målet fördröjs avsevärt (prop. 1987/88:1 s. 17).

RRV tog i rapporten 2001:4 (s. 141) upp frågan om behandling av enskilda anspråk i ett snabbförfarande för brottmål och skrev huvudsakligen följande.

Det kan i dag vara ett problem att hinna hantera enskilda anspråk i brottmålsrättegången, särskilt vid skador som kräver läkarintyg. Om anspråken inte hinns med inom ramen för brottmålsprocessen är det brottsoffret självt som får föra talan i en tvistemålsprocess där en fällande dom i brottmålsrättegången utgör ett viktigt underlag.

Om ett snabbförfarande tillämpas finns det risk att färre anspråk kan hinna drivas av åklagaren, eftersom tiden fram till rättegång blir kortare. Å andra sidan bör brottsoffret få snabbare besked i ansvarsfrågan, vilket är av vikt för tvistemålsprocessen. Det kan för övrigt förväntas att en del anspråk inte kommer att drivas inom rättsväsendet, utan i stället bli behandlade t.ex. genom försäkringsbolag.

Den del av anspråken som ändå kommer att tas upp i tvistemålsförhandling förutsätter vi kommer att ge brottsoffret samma rätt som om frågan hade behandlats i brottmålsförhandling. Brottsoffret behöver alltså inte lida någon direkt rättsförlust. Det kan dock ta längre tid innan ersättningen fastställs. Det innebär också att hjälpen från åklagaren uteblir. I sammanhanget bör nämnas att enskilda anspråk redan i dag sällan hinns med när den tilltalade är häktad. Lagen säger också att inte heller i dessa fall skall frågan om enskilt anspråk gå före möjligheten till snabb lagföring.

Enskilda anspråk skall självfallet kunna framställas även i samband med åtal i snabbförfarandet på samma sätt som i det vanliga brottmålsförfarandet.

Från åklagarhåll har det framförts att man inte upplever det som något problem att hinna med att framställa skadeståndsyrkanden ens i mål med häktade och unga lagöverträdare (jfr 45 kap. 4 § RB och 29 § LUL). Det gäller särskilt anspråk rörande utgifter, sveda och värk och kränkning. Åklagarna har även framhållit att målsäganden senare är oförhindrad att yrka ersättning för exempelvis inkomstförluster och att sådana ersättningar i praktiken i stället ersätts av försäkringsbolag eller genom brottsskadelagen (1978:413).

Målen i snabbförfarandet kommer att röra enkla vardagsbrott där komplicerade skadeståndsyrkanden mycket sällan framställs. Skulle komplicerade anspråk finnas kan detta många gånger indikera att brottet bör utredas inom ramen för en förundersökning.

Som RRV konstaterade kan det ibland uppkomma vissa svårigheter att i en snabb handläggning hantera enskilda anspråk. I de få fall där skadeståndsyrkanden bör bli aktuella i snabbförfarandet bedömer vi att det i stort sett uteslutande kommer att röra sig om okomplicerade anspråk som kan framställas utan särskilda problem inom den tidsram som står till buds.

På samma sätt som i mål med häktade och unga lagöverträdare menar vi att rättegången i snabbförfarandet inte bör fördröjas och

intresset av en snabb lagföring sätts åt sidan av den anledningen att målsägande eventuellt senare kommer att framställa ett skadeståndsanspråk eller att ett redan framställt yrkande är komplicerat i något avseende. Därför bör talan om enskilt anspråk i snabbförfarandet inte få utgöra hinder för att frågan om ansvar för brottet kan avgöras inom den tidsram som finns.

Sammanfattningsvis bedömer vi att enskilda anspråk kommer att aktualiseras i relativt få fall i snabbförfarandet och att, i de fall skadeståndsyrkanden ändå blir aktuella, kraven kommer att vara av så okomplicerad karaktär att de bör kunna prövas i snabbförfarandet trots den relativt korta tid som skall förflyta fram till domstolsprövningen. Ordningen kommer därmed i praktiken att vara densamma i snabbförfarandet som i mål med häktade och unga lagöverträdare. Många gånger kommer målsägande även att bli ersatta för sina skador genom försäkringslösningar eller enligt brottsskadelagen.

3.5.6 Den lokala kriminalvårdsmyndigheten (frivården)

Förslag: Inom den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall det finnas en organisation som gör det möjligt för myndigheten att sammanställa yttranden i snabbförfarandet inom den tid som tingsrätten eller åklagaren bestämmer.

Tingsrätten eller åklagaren skall inte behöva samråda med den lokala kriminalvårdsmyndigheten enbart av det skälet att yttrandet skall lämnas inom kortare tid än en månad.

Den misstänktes personliga förhållanden är i många fall avgörande för domstolens ställningstagande i påföljdsfrågan. Vid huvudförhandlingen finns möjlighet för rätten, åklagaren och försvararen att ställa frågor till den tilltalade och på det sättet få en bild av förhållandena. Det sker främst för att komplettera den övriga utredningen.

Domstolen har en allmän skyldighet enligt 45 kap. 12 § första stycket RB att utan dröjsmål besluta om komplettering av den utredning som åklagaren ger in. I den skyldigheten ligger bl.a. att inhämta yttranden från sakkunniga. Sådana yttranden kan röra den misstänktes personliga förhållanden i olika avseenden. Regeln kompletteras av bestämmelser i andra författningar, t.ex. lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

För att de omständigheter som kan ha betydelse för påföljdsfrågan skall bli belysta vid huvudförhandlingen, föreskrivs i 46 kap. 9 § RB att utredning kring den tilltalades person skall förebringas i den omfattning det kan antas ha betydelse. Det skall ske i de fall där annan påföljd än böter kan komma ifråga eller när det annars finns anledning till det och röra tidigare straff, den tilltalades levnadsomständigheter och hans personliga förhållanden.

Rätten skall enligt 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. inhämta yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten när det för att avgöra en påföljdsfråga 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. Yttrande behöver dock inte inhämtas, om den utredning som behövs ändå finns tillgänglig för rätten eller rätten inhämtar utredning på annat sätt. Beslut att inhämta yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall meddelas så snart det lämpligen kan ske (2 §). Enligt vårt tidigare förslag (SOU 2001:59 och prop. 2001/02:147) får ett sådant beslut även fattas av åklagaren. Samråd skall enligt 1 § andra stycket förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. ske med den lokala kriminalvårdsmyndigheten om yttrandet skall lämnas inom kortare tid än en månad.

Den lokala kriminalvårdsmyndighetens arbete med yttranden kan sammanfattas i följande punkter, som till viss del är beskrivna i RRV:s rapport (2001:4 s. 99 ff.).

- Uppgifter om den misstänkte inhämtas från försäkringskassa, kronofogdemyndighet och sociala myndigheter. Dessutom rekvideras eventuella tidigare utredningar från Kriminalvårdsstyrelsen. De personer som blir aktuella för yttranden är i stor omfattning kända sedan tidigare hos den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Det enda underlagsmaterial som finns i elektronisk form är registeruppgifterna från andra myndigheter. De tidigare utredningarna finns enbart i pappersform.
- Den misstänkte kallas till den lokala kriminalvårdsmyndigheten för sammanträffande. I mellan fem och tio procent av fallen kommer inte den misstänkte till mötet. Kallelse skickas normalt vid högst tre tillfällen. Om den misstänkte inte medverkar görs yttrandet "på handlingarna".
- Mötet med den misstänkte genomförs.
- Samtal äger rum med referenter.
- Eventuellt tas kontakt med sociala myndigheter, behandlingshem, läkare etc.

- Yttrandet sammanställs.
- Den misstänkte ges tillfälle att komma med synpunkter på yttrandet.
- Yttrandet redovisas till domstol.

RRV kom fram till att den genomsnittliga (aktiva) tiden för att genomföra en personutredning är sex och en halv timme. Tiden varierar dock mellan fyra och tio timmar. RRV konstaterade att den lokala kriminalvårdsmyndigheten normalt får en månad på sig för att genomföra utredningen, att lång tid många gånger förflyter mellan den lokala kriminalvårdsmyndighetens arbete och huvudförhandlingen, att detta leder till att tid och resurser måste läggas ned på kompletteringar av utredningen och att tiden har betydelse för kvaliteten i utredningarna.

I det hänseendet refererade RRV till SL-projektet i Handen och KLÖS-projektet i Jönköping och nämnde att man där funnit att de misstänkta är mer öppna att tala om sina problem kort tid efter brottet, att de misstänkta har visat sig betydligt mer öppna än i andra utredningar och att både misstänkta och deras närstående har sett möjligheter att genom projekten omedelbart klara ut problem och hitta vägar ur krissituationer.

Uppgifterna har bekräftats vid våra kontakter med kriminalvården. En av erfarenheterna från SL-projektet har från den lokala kriminalvårdsmyndigheten varit att det är lättare att få misstänkta att medverka i personutredningar om dessa genomförs relativt omedelbart in på den händelse som är föremål för brottsutredning. Detta gäller oavsett om brottet är erkänt eller inte. Enligt uppgift upplever misstänkta det som positivt att personutredningen och brottsutredningen bedrivs parallellt.

RRV sammanfattade sina iakttagelser och slutsatser på följande sätt.

- Det finns skäl att överväga om personutredningen kan genomföras i mer summarisk form och i nära anslutning till domstolsförhandlingen.
- Personutredningen spelar en väsentlig roll för kvaliteten i domen avseende påföljd. Erfarenheten visar att personutredningen kan få ännu större betydelse i detta avseende om den kan genomföras så snart som möjligt efter det att brottet anmälts hos polisen. Detta talar för att ett snabbare förfarande för de mest frekventa och enkla brotten – mängdbrotten – (där personutredning bedöms nödvändig) kan bidra till påföljder med allmänt högre kvalitet.

- Det finns utrymme för ökad samverkan mellan domstol och kriminalvård i syfte att minska risken för ökad tidsåtgång och resurser för komplettering av personutredningar. Domstolen har möjlighet att ange vilka personutredningar som har förtur och vilka utredningar som kan vänta.

Utredningar kring den tilltalades person har många gånger ansetts vara en flaskhals när det gäller tingsrätternas genomströmningstider. Det kan behövas yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten efter genomförd personutredning även i snabbförfarandet för att domstolen skall få ett bra underlag i påföljdsfrågan.

En given utgångspunkt i snabbförfarandet är att personutredningen måste genomföras relativt omgående efter det att brottet har begåtts och beslutet har fattats om att inhämta yttrandet. Med detta följer även de fördelar som RRV har pekat på, nämligen att utredningen kan bidra till att domstolen får ett kvalitativt bättre underlag i påföljdsfrågan och till att ge en positiv inverkan på den enskildes situation.

I utvärderingen av SL-projektet har det konstaterats att den lokala kriminalvårdsmyndigheten har genomfört personutredningarna inom den tid som åklagaren har begärt, dvs. inom 7-14 dagar.

Den relativt korta tidsramen i snabbförfarandet innebär att det inom den lokala kriminalvårdsmyndigheten måste finnas en organisation som gör att myndigheten har möjlighet att ta fram yttranden enligt 1 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. inom den tid som tingsrätten eller åklagaren bestämmer. Samråd av det skälet att yttrandet skall lämnas inom kortare tid än en månad bör enligt vår mening inte behöva ske i de fallen (jfr 1 § andra stycket förordningen om särskild personutredning i brottmål, m.m.).

3.6 Målunderlag

Vi har genomfört en studie av två dagars ärenden (en tisdag och en fredag) vid Citypolisen i Stockholm. Studien har gått till så att vi har studerat anmälningarna i de ärenden där förundersökning inleddes.

Av de sammanlagt 107 anmälningarna hade 53 minst en utpekad skäligen misstänkt person angiven. Brotten i de 53 anmälningarna avsåg misshandel, stöld, snatteri, grov kvinnofridskränkning, olaga hot, bedrägeri, häleri, skadegörelse, urkundsförfalskning, missbruk av urkund, våld och hot mot tjänsteman, våldsamt motstånd, främ-

jande av flykt, narkotikabrott, vapenbrott, brott mot lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, brott mot lagen (1988:688) om besöksförbud och brott mot läkemedelslagen (1992:859).

Vi kunde konstatera att utredningarna i elva av de 53 anmälningarna inte skulle kunna handläggas som förenklad brottsutredning eller att detta i vart fall framstod som tveksamt. De främsta anledningarna var dels att brottet inte kunde antas komma att bli enkelt att utreda, dels att det fanns unga under 18 år som var misstänkta för brott med mer än sex månaders fängelse i straffskalan (se förslaget i SOU 2001:93).

I övriga 42 anmälningar såg vi inget som motsade slutsatsen att brotten skulle kunna utredas inom ramen för förenklad brottsutredning och bli föremål för handläggning i snabbförfarandet. Vi utgår dock från att det antalet skulle minska något om vi hade haft tillgång till de fortsatta utredningarna i ärendena. Dessutom skulle säkert en hel del av ärendena kunna avslutas genom att strafföreläggande utfärdas.

3.7 Försöksverksamhet

Förslag: Snabbförfarandet skall inledas med en försöksverksamhet, som skall bedrivas vid Stockolms tingsrätt.
--

Förslaget om snabbförfarande kommer enligt vår bedömning att på många sätt innebära stora fördelar när det gäller effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet i rättsväsendets arbete. Det talar för att det redan nu införs permanenta regler om snabbförfarande för brottmål.

Vi bedömer emellertid att det i dag inte finns ett tillräckligt underlag för att ta slutlig ställning till i vilken omfattning snabbförfarandet kan komma till användning och till de detaljfrågor som förslaget rymmer. Vi föreslår därför att genomförandet av förslaget inleds med en försöksverksamhet.

För att få underlag för bedömningen av hur ett snabbförfarande fram till dom skall vara utformat i framtiden bör regeringen uppdra åt BRÅ att följa och utvärdera försöksverksamheten.

Som vi tidigare har framhållit är snabbförfarandet avsett att användas i större städer. Vi bedömer att en försöksverksamhet som bedrivs i Stockholm har mycket goda förutsättningar att bli av tillräckligt stor omfattning och att ge en allsidig belysning av olika

frågor under försöksverksamheten. Det gäller inte minst mot bakgrund av det underlag som finns i form av antalet ärenden i området.

Vi har därför under arbetet haft kontakter med Stockholms tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Stockholm, Polismyndigheten i Stockholms län och kriminalvårdsmyndigheterna i Stockholm. Samtliga myndigheter har ställt sig positiva till snabbförfarandet och till att delta i en försöksverksamhet. Myndigheterna har också förklarat att de i så fall kommer att tillsätta en gemensam styrgrupp för arbetet under försöksverksamheten.

Vi bedömer att försöksverksamheten bör pågå under två år.

4 Kostnader m.m.

Den försöksverksamhet vi föreslår kommer att öka bl.a. 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 kostnadsbesparingar i egentlig mening.

Syftet med försöksverksamheten är bl.a. att få underlag för en säkrare bedömning av att de åtgärder som föreslås verkligen får avsedd effekt. För att försöksverksamheten skall kunna genomföras på ett meningsfullt sätt och det skall kunna säkerställas att de resurser som behövs på de olika sektorerna inom rättsväsendet verkligen avsätts för den verksamheten samt för att möjliggöra att det inom ramen för försöket i en del avseenden kan prövas olika alternativa sätt att lösa frågorna, behövs ett visst resurstillskott för själva försöksverksamheten. Vi har beräknat kostnaderna för detta till tio miljoner kronor på årsbasis, fördelade enligt följande.

- Fem miljoner kronor för att Polismyndigheten i Stockholms län skall kunna upprätta särskilda grupper av utredande personal som utför vad vi har betecknat som andrahandsåtgärder, dvs. fungerar som en andra linje i brottsutredningsförfarandet inom försöksverksamheten.
- En miljon kronor för att förkorta handläggningstiderna för rättsintyg.
- Två miljoner kronor för att förkorta handläggningstiderna för narkotikaanalyser, bl.a. genom att en del av analysverksamheten förläggs till Stockholm.
- En halv miljon kronor för beredskapen för offentliga försvarare.
- En miljon kronor för den lokala kriminalvårdsmyndighetens arbete med yttranden.
- En halv miljon kronor för BRÅ:s utvärdering av försöksverksamheten.

I övrigt är det vår bedömning att försöksverksamheten kan genomföras inom ramen för de resurser som rättsväsendet redan disponerar.

Förslagets betydelse för brottslighet och brottsförebyggande arbete har redovisats på andra ställen i betänkandet.

5 Ikraftträdande

Vi har tidigare föreslagit att reformen med förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) skall träda i kraft den 1 januari 2003. Förslaget bereds för närvarande i Justitiedepartementet. Det är dock inte troligt att en lagstiftning på området kommer att kunna träda i kraft förrän den 1 juli 2003. Det är lämpligt att försöksverksamheten med snabbförfarande för brottmål träder i kraft samma dag.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål

1 §

Vid de tingsrätter som regeringen bestämmer får följande avvikelser göras från vad som annars gäller för handläggning av brottmål.

Lagens rubrik anger syftet med försöksverksamheten, nämligen att åstadkomma snabbare handläggning av brottmål.

Den föreslagna bestämmelsen anger att regeringen får bestämma vid vilka tingsrätter som försöksverksamheten skall bedrivas. I den delen hänvisas till förslaget till förordning om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål (avsnitt 6.2).

Av paragrafen framgår även att vanliga regler som huvudregel skall gälla. Det är endast de särregler som behövs för försöksverksamheten som anges i lagen.

2 §

Den tilltalade får delges stämning och andra handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen (1970:428), om han eller hon vid polismyndighet eller åklagarmyndighet har delgetts upplysning om att sådan delgivning kan komma att användas i brottmålet. Den tid om två veckor som anges i 19 § andra stycket delgivningslagen skall i sådana fall i stället vara en vecka.

För att delgivning enligt första stycket skall anses ha skett får vid delgivningen inte längre tid än tre veckor ha förflutit från det att brottet kom till polismyndighetens kännedom.

Paragrafen bygger på bestämmelserna om förenklad delgivning i 3 a, 3 b och 19 §§ delgivningslagen.

Frågan om delgivning i försöksverksamheten behandlas i avsnitt 3.5.2. I det avsnittet nämns bl.a. på vilka sätt som den nu föreslagna bestämmelsens innehåll skiljer sig från förenklad delgivning enligt delgivningslagen och de närmare motiven för paragrafen. Vi hänvisar i de delarna till det avsnittet.

Den allmänna förutsättningen enligt 3 a § delgivningslagen, att förenklad delgivning får användas endast om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, gäller även i snabbförfarandet. Omständigheter som kan göra det olämpligt nämndes bl.a. i prop. 2000/01:108 (s. 32) på följande sätt: Förfarandet bör inte användas under tid för vanlig sommarsemester och längre helger. Det bör inte heller användas om parten särskilt har anmält att han inte kan nås av posten under viss tid; detta under förutsättning givetvis att uppgiften kan bedömas som trovärdig och inte som ett försök att undandra sig delgivning. Man bör vara försiktig med att använda förfarandet gentemot personer som på goda grunder kan antas ha särskilt svårt att förstå vad som krävs av dem och att tillvarata sina intressen, t.ex. personer som är mycket unga, mycket gamla eller har psykiska handikapp. En annan situation där det kan vara olämpligt att använda förfarandet är när det kan finnas någon i den söktes hushåll som har motstående intressen till denne och som därför kan befaras undanhålla honom hans post.

En delgivning enligt 3 a § delgivningslagen skall enligt 19 § den lagen anses ha skett när två veckor har förflutit från det att meddelandet om att handlingen har sänts skickades med post och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen före tvåveckorstidens utgång kommit fram till den söktes senast kända adress. I den föreslagna bestämmelsen har den tiden i stället satts till en vecka.

Begreppet polismyndighet i paragrafen har en vidare betydelse än vad begreppet har i t.ex. 23 kap. RB när det gäller behörigheten att fatta beslut om att inleda en förundersökning. Ett brott måste enligt den nu föreslagna bestämmelsen anses ha kommit till polismyndighetens kännedom när en enskild polisman får kännedom om detta genom anmälan eller på annat sätt, även om den polismannen inte i och för sig har behörighet att på polismyndighetens vägnar inleda en förundersökning eller, med vårt tidigare förslag, en förenklad brottsutredning rörande brottet. En enskild polisman har alltid en rapporteringsskyldighet till sin närmaste förman enligt 9 §

polislagen när han får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal.

Paragrafen är givetvis tillämplig även när stämning utfärdas av åklagaren.

6.2 Förslaget till förordning om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål

1 §

Lagen (0000:000) om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål skall tillämpas vid Stockholms tingsrätt.

Regeringen får enligt 1 § lagen om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål bestämma vid vilka tingsrätter som verksamheten skall bedrivas. I den här aktuella förordningsbestämmelsen anges att försöksverksamheten skall bedrivas vid Stockholms tingsrätt. Försöksverksamheten kommer på det sättet att omfatta det största storstadsområdet i landet och bör bl.a. på grund av detta kunna ge ett mycket bra underlag för den utvärdering av verksamheten som senare skall ske.

Stockholms tingsrätts domsaga utgörs av Stockholms kommun. Kommunen omfattar flera polismästarområden inom Polismyndigheten i Stockholms län. Det får ankomma på de myndigheter som skall delta i försöksverksamheten att komma fram till vilka begränsningar som bör göras, exempelvis till Citypolisen, och med ledning därav organisera arbetet.

2 §

Ett sådant samråd som föreskrivs i 1 § andra stycket tredje meningen förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m. behöver inte ske i försöksverksamheten.

Enligt 1 § andra stycket förordningen om särskild personutredning i brottmål, m.m. skall det i beslutet om att inhämta yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten anges inom vilken tid yttrandet skall lämnas. Om yttrandet skall lämnas inom kortare tid än en månad skall domstolen eller åklagaren först samråda med den lokala kriminalvårdsmyndigheten.

Mot bakgrund av den korta tidsperiod det blir fråga om i försöksverksamheten skall något sådant samråd inte behöva ske i de fallen. Det framgår av den nu föreslagna bestämmelsen.

3 §

Formulär till meddelande enligt 3 a § första stycket delgivningslagen (1970:428) i försöksverksamheten fastställs av Domstolsverket efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Posten Aktiebolag. Domstolsverket meddelar föreskrifter om vad en upplysning enligt 3 a § andra stycket delgivningslagen i försöksverksamheten skall innehålla.

I 17 § delgivningsförordningen (1979:101) anges att Domstolsverket efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Posten Aktiebolag fastställer formulär till meddelande enligt 3 a § första stycket delgivningslagen, dvs. det meddelande som skall sändas till den sökta minst en dag efter att den handling som skall delges har sänts. Enligt samma bestämmelse i förordningen meddelar Domstolsverket föreskrifter om vad en upplysning enligt 3 a § andra stycket delgivningslagen skall innehålla.

Samma ordning skall gälla i försöksverksamheten. Det framgår av den nu föreslagna bestämmelsen.

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 rättssäkerhet (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 myndighets-samverkan 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 tillänkta 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 författningssmässig 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. Rättskedjerspektivet, 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 rollfördel-

ningen 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.

Hanteringen 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 uttryckningsverksamhet 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 spaning-

arna 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 utbildningsåtgärder 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 åklagare 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 personalkategorier. 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 framhål-

las 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 domstolväsendet 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 domstolväsendet 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 brottmålsprocessen 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 uppklaringsprocent samt ett snabbare flöde genom brottmålskedjan.

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 författningsmässig 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 författningsmässig karaktär kan innebära allt ifrån att identifiera behov av författningsändringar till att presentera färdiga förslag till sådana.

Såvitt avser beredningens överväganden av författningsmässig 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 personalrörlighet

Beredningen skall följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet. 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 yrkesbarnorna 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)