

8 En effektivare inledning av processen

I detta avsnitt behandlar vi frågor som rör inledningsskedet i domstolsprocessen i brottmål som rör allmänt åtal. Det gäller bestämmelser om hur åtal väcks, vad åtalet ska innehålla, hur den tilltalade ska föreläggas att svara på åtalet, när personutredning bör inhämtas och hur omfattande den bör vara samt delgivningsfrågor. De förslag vi lämnar gäller alla mål. Vi ser ett värde i att bestämmelserna om den inledande handläggningen i så stor utsträckning som möjligt är enhetliga. En genomgående tanke med förslagen är att åtgärder som främjar en effektiv och ändamålsenlig process bör vidtas tidigt. I flera fall ska de vidtas av åklagaren innan åtal väcks eller i samband med att det sker. I domstol ska målen, som vi angett i avsnitt 7, handläggas på olika sätt beroende på vad målen gäller och på parternas inställning.

8.1 Åtal utan ansökan om stämning

8.1.1 Inledning

Vid en översyn av straffprocessen bör utgångspunkten vara att förslag till förändringar som kan bidra till en ökad effektivitet och kvalitet i processen inte ska hindras eller bli onödigt komplicerade pga. befintliga bestämmelser.

Enligt dagens regler ansöker åklagaren om stämning hos rätten genom att ge in åtalet i en stämningsansökan. Rättens beslut om att utfärda stämning innebär i praktiken att personal vid domstolen skickar ett föreläggande till den tilltalade att svara på åklagarens åtal antingen vid huvudförhandlingen eller i ett skriftligt svaromål. Innan stämning utfärdas ska det ske en inledande kontroll av om det finns förutsättningar att utfärda stämning (dvs. att det inte

föreligger rättegångshinder). Vid de flesta domstolar sköts denna kontroll av en beredningsorganisation, vanligtvis av domstolssekreterare. Till skillnad från vad som gäller för tvistemål och mål som rör enskilda åtal kan ett allmänt åtal varken ogillas utan att talan kommuniceras med motparten eller avvisas om den som väckt talan inte följer ett föreläggande om komplettering.

Dagens åklagarorganisation är väl uppbyggd och åklagaren väcker åtal på sitt tjänsteansvar. Att det föreligger rättegångshinder vid allmänna åtal är sällsynt. Om så skulle vara fallet kan denna fråga hanteras i ett senare skede i handläggningen. Antingen efter påpekande från försvaret eller från rätten. Brister som upptäcks redan i ett inledande skede bör kunna hanteras utan ett krav på att rätten ska besluta om stämning.

För merparten av de tilltalade är det nog oklart vad som avses med att åklagaren ger in stämningsansökan och att rätten utfärdar stämning. Det avgörande är att åklagaren väcker åtal vid tingsrätten och att den tilltalade i en eller annan ordning föreläggs att svara på åtalet. Även bland jurister används termen "stämning" som beteckning för olika saker. Ibland används termen som en gemensam beteckning för åklagarens ansökan, rättens föreläggande och delgivningen med den tilltalade. Ibland kallas stämningsansökan för "stämningen" (jfr Ekelöf m.fl., *Rättegång V*, 8 uppl. s. 23).

I detta avsnitt tar vi ställning till om det är mer rationellt att den tilltalade föreläggs att svara på åklagarens åtal på ett annat sätt än i dag. Frågeställningen innefattar om det är nödvändigt att domstolen kontrollerar åklagarens talan innan den tilltalade delges åtalet. I dag fattar domstolen ofta också initiala beslut i samband med att stämning utfärdas. Det rör sig t.ex. om beslut om att förordna offentlig försvarare, att inhämta personalia och att kalla till huvudförhandling redan i stämningen. Frågan är om det är nödvändigt att rätten utfärdar stämning i samband med att sådana beslut fattas. Vidare inställer sig frågan om det i första hand är domstolen eller åklagaren som bör ansvara för delgivningen av åklagarens talan.

8.1.2 Nuvarande ordning¹

Brottmål som rör allmänt åtal

Enligt 45 kap. 1 § RB väcks allmänt åtal genom att åklagaren hos rätten skriftligen ansöker om stämning mot den som ska tilltalas. Åtal anses väckt när stämningsansökan kommer in till rätten. Det sistnämnda har sin grund i att tiden för åtalets väckande har betydelse i åtskilliga straffprocessuella sammanhang. Det har inte ansetts lämpligt att frågan om när åtalet ska anses väckt är beroende av när det har delgetts den tilltalade.

Regler om vad ansökan ska innehålla finns i 45 kap. 4 § och 33 kap 1 § RB. Framförallt ska den innehålla preciserade uppgifter om den gärning åklagaren yrkar ansvar för. Åklagaren ger i regel även in kopia av förundersökningsprotokollet tillsammans med stämningsansökan (45 kap. 7 § RB).

I allmänhet ska rätten granska att ansökningen är formellt riktig, dvs. innehåller de uppgifter som en stämningsansökan ska innehålla. Vid granskningen aktualiseras även andra frågor exempelvis om den tilltalade är straffmyndig, aktuell i annat mål eller om det föreligger jäv eller preskription.

Enligt 45 kap. 8 § RB ska stämningsansökan avvisas om rätten finner det uppenbart att den som väcker åtalet inte får väcka åtal för brottet eller om målet på grund av annat rättegångshinder inte kan tas upp till prövning. Exempel på rättegångshinder är att talan väckts vid fel forum (se 19 kap. RB), att saken redan är anhängig (se 45 kap. 1 § tredje stycket RB) eller att res judicata föreligger (se 30 kap. 9 § RB). Att det åtalade brottet är preskriberat utgör inte ett rättegångshinder. Om ett rättegångshinder upptäcks efter att stämning utfärdats kan avvisning ske senare under handläggningen. Om stämningsansökan är bristfällig kan det inte leda till att ett allmänt åtal avvisas. Detta utesluter inte att rätten kan förelägga åklagaren att komplettera en ofullständig stämningsansökan.

Om ansökan inte avvisas ska rätten enligt 45 kap. 9 § RB utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet. Stämningen är rättens uppmaning till den tilltalade att försvara sig genom att svara på åtalet.

¹ Redogörelsen för de gällande bestämmelserna rättegångsbalken är i huvudsak hämtad från inledningen till kommentaren till 45 kap. i Fitger m.fl. *Rättegångsbalken*.

Rätten ska bestämma tid för huvudförhandling så snart det är möjligt (45 kap. 14 § första stycket RB). Rätten kan antingen kalla den tilltalade till huvudförhandlingen i stämningen eller senare genom en särskild kallelse. I stämningen ska den tilltalade normalt föreläggas att muntligen eller skriftligen ange vilken bevisning han eller hon åberopar och vad som ska styrkas med varje bevis (45 kap. 10 § första stycket RB). Om det behövs för att huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt får rätten också förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för den (45 kap. 10 § tredje stycket RB).

Så snart det begärs eller rätten själv finner skäl till det ska frågan om förordnande av offentlig försvarare tas upp (21 kap. 4 § RB). Frågan ska prövas skyndsamt. På motsvarande sätt ska rätten på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det ta ställning till frågan om begäran om förordnande om målsägandebiträde (4 § lagen [1988:609] om målsägandebiträde).

Stämningen ska tillsammans med stämningsansökan och därvid fogade handlingar delges den tilltalade. Uppgift om målsägandes eller vittnes ålder, yrke eller bostadsadress, som saknar betydelse för åtalet, ska inte framgå av de handlingar som delges (45 kap. 9 § andra stycket RB).

Bestämmelsen om att rätten ska utfärda stämning efter ansökan från åklagaren infördes genom 1948 års rättegångsbalk. Innan dess var allmän åklagare utan särskilt förordnande berättigad att utfärda stämning mot den han eller hon ville tilltala. Processlagsberedningen ansåg att en sådan ordning kunde medföra olägenheter i det reformerade systemet. Det fanns enligt beredningen en risk för att målet, även om det var fullt utrett från åklagarsidan, skulle behöva skjutas upp för att bereda den tilltalade möjlighet att ta del av åklagarens material och förbereda sitt försvar. Beredningen ansåg att det borde ankomma på rätten att efter stämningens utfärdande besluta om de beredningsåtgärder som var nödvändiga och att bestämma tid för huvudförhandling. Därför borde det som huvudregel vara rätten som utfärdade stämning (NJA II 1943 s. 563 f).

I vissa fall kan talan väckas mera formlost (se 45 kap. 2 §, 5 § andra stycket samt 6 § RB). Detta gäller bl. a. talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som riktas mot den tilltalade.

Det finns möjlighet för åklagaren att själv utfärda stämning (se 45 kap. 1 och 16 §§ RB). I sådana fall ska åklagaren samtidigt som

stämning utfärdas ge in ett exemplar av stämningen till rätten. Åtal anses då väckt när detta exemplar inkommit till rätten. Möjligheten med åklagarstämning infördes redan i 1948 års rättegångsbalk. Bestämmelserna ändrades 2002 (prop. 2001/02:147). 2002 års reform bygger på erfarenheter från lokala initiativ att utnyttja åklagarstämmningar som skett på olika ställen i landet under 1990-talet. I förarbetena till lagändringen framhölls att bestämmelserna var fakultativa, att de enskilda domstolarna och åklagarkamrarna skulle utforma närmare riktlinjer för i vilken omfattning åklagarstämmningar skulle användas och vilka rutiner som skulle gälla (a prop. s. 16–17). Enligt den tidigare lydelsen skulle åtal anses väckt när den tilltalade delgavs stämningen. Ändringen till att åtal anses vara väckt när ett exemplar av stämningen inkommer till domstolen motiverades med att det inte fanns några sakliga skäl att ha skilda regler när rätten utfärdade stämning och när åklagaren gjorde detta. Departementschefen framhöll också att en ordning som utgick från tidpunkten då åtalet kom in till rätten också möjliggjorde att åklagarstämning kunde användas även om det förekommit ett straffprocessuellt tvångsmedel. Vid flera straffprocessuella tvångsmedel ska rätten bevaka att åtal väcks i rätt tid, t.ex. vid häktning och kvarstad. Det är då viktigt att domstolen enkelt kan konstatera när åtal är väckt (a prop. s. 17).

Andra mål och ärenden i domstol

För tvistemål finns bestämmelser i 42 kap. RB om att mål inleds genom att käranden ger in ansökan om stämning till rätten och att rätten, om ansökan inte avvisas, ska besluta om stämning. Rätten kan förelägga käranden i ett tvistemål att komplettera en ofullständig stämningsansökan (42 kap. 3 § RB). Om komplettering inte kommer in inom den angivna tiden kan rätten, till skillnad från vad som gäller för allmänna åtal, avvisa ansökan om den inte utan oväsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång (42 kap. 4 § RB). Dessutom kan rätten ogilla kärandens talan om den är uppenbart ogrundad utan att utfärda stämning (42 kap. 5 § RB). Inte heller denna möjlighet finns vid allmänt åtal.

Enskilda åtal väcks på motsvarande sätt som tvistemål (47 kap. RB). Bestämmelserna om att rätten kan förelägga målsäganden att komplettera stämningsansökan om den är ofullständig och avvisa den om komplettering inte inkommer motsvarar de som gäller för

tvistemål (47 kap. 3–4 §§ RB). Detsamma gäller möjligheten att ogilla talan utan att utfärda stämning (47 kap. 5 § RB).

I förvaltningsprocessen finns inte begreppet stämning. Ett mål inleds hos en förvaltningsdomstol genom att ett skriftligt överklagande, en skriftlig ansökan eller annan skriftlig åtgärd som inleder ett förfarande i allmän förvaltningsdomstol ges in till beslutsmyndigheten eller domstolen. Inledandeskriften ska innehålla uppgift om vad som yrkas och vilka omständigheter som åberopas till grund för yrkandena. Om det finns brister i inledandeskriften får domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristerna vid påföljd att talan annars inte tas upp till prövning. Domstolen ska skicka inledandeskriften till motparten med föreläggande om att svara inom viss tid. Svaret ska som huvudregel vara skriftligt.²

Även när det gäller domstolsärenden som handläggs vid allmän domstol saknas begreppet stämning. Ett domstolsärende inleds på motsvarande sätt som ett mål vid förvaltningsdomstol. Inledandeskriften ska innehålla uppgift om yrkanden, omständigheter som åberopas till grund för yrkandena samt bevisuppgift. Om inledandeskriften innehåller brister får domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristerna vid påföljd att ansökan avvisas om föreläggandet inte följs. Om ansökan inte avvisas ska domstolen enligt huvudregeln ge motparten tillfälle att svara inom viss tid.

8.1.3 Vilken funktion fyller stämning vid allmänt åtal?

Behovet av en inledande kontroll av åklagarens talan

Den yttersta kontrollen av åklagarens talan sker när domstolen avgör målet. Den kontroll som i dag ska ske av åklagarens stämningsansökan rör om den är formellt riktig (dvs. innehåller de uppgifter som ska finnas med) och att det inte föreligger ett rättegångshinder, t.ex. att talan väckts vid fel domstol.

Nackdelen med att en formell brist i stämningsansökan inte upptäcks är att den tilltalade kan föreläggas att svara i onödan. Det kan vara nödvändigt att delge den tilltalade på nytt efter att bristen upptäckts och rättats till. Om detta sker först vid en huvudförhandling kan det leda till att denna får ställas in.

² 1, 10 och 11 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Behovet av en inledande kontroll av åklagarens talan bör inte överdrivas. Åklagaren för talan på tjänsteansvar. De brister som kan upptäckas vid en inledande granskning är framförallt skrivfel eller förbiseenden. Det kan röra sig om att åklagaren glömt någon uppgift, att talan väckts vid fel domstol eller att något rekvisit inte angetts i gärningsbeskrivningen. För att avvisa stämningensansökan krävs att det är uppenbart att åklagaren inte är behörig att föra talan eller att det föreligger annat rättegångshinder (45 kap. 8 § RB). Om bristen inte är uppenbar när åtalet väcks kan det avvisas senare under rättegången.

Under 2012 avgjorde tingsrätterna 90 798 brottmål³. Samma år registrerades i Sveriges Domstolars målshanteringssystem Vera 339 stycken beslut om avvisning av stämningensansökan i brottmål. Sannolikt avser huvuddelen av besluten brottmål avseende enskilda åtal och enstaka fall av avvisning när den tilltalade inte gått att nå för delgivning av stämning, dvs. en situation som kan jämföras med att rättegångshinder föreligger. I de 1 505 mål som ingick i vår målundersökning, som bara omfattade brottmål som rör allmänna åtal, hade ingen stämningensansökan avvisats.

Om åklagarens gärningsbeskrivning är bristfällig är det principiellt tveksamt om rätten ska ta kontakt med åklagaren. Det är under alla förhållanden inte en omständighet som ska leda till avvisning av åtalet.

Vid tvistemål och mål som rör enskilda åtal fyller rättens inledande kontroll av karendens respektive målsägandens talan en viktig funktion. Om talan är ofullständig kan rätten begära komplettering och avvisa talan om den begärda kompletteringen inte görs. Rätten kan också ogilla talan utan att kommunicera den med motparten. För tvistemål och mål som rör enskilda åtal finns det alltså rättsmedel som rätten kan använda om brister upptäcks vid den inledande kontrollen. Motsvarande bestämmelser finns inte vid allmänna åtal. Det finns knappast heller något behov av sådana regler. Enligt vår mening visar det på det ringa behovet av att rätten gör en inledande kontroll av åklagarens talan.

En utgångspunkt som vi antagit är att åklagaren självständigt och fullt ut ska ansvara för sin egen talan. Enligt vår uppfattning bör man kunna utgå från att åklagare utformar sin talan på ett formellt riktigt och noggrant sätt och att någon inledande kontroll

³ Uppgifter hämtade från Sveriges domstolars statistiksystem SIV.

inte ska behöva vara nödvändig. Det är som vi ser det inte heller domstolens uppgift att hjälpa åklagaren att upptäcka brister i hans eller hennes talan. Om åklagaren upptäcker ett misstag kan han eller hon rätta till det under handläggningen. Annars bör misstag eller felbedömningar i första hand drabba åklagaren genom att talan avvisas eller ogillas när domstolen prövar målet slutligt.

I dag handläggs brottmål vid de flesta domstolar, från att målet kommer in till domstolen till dess att det ska avgöras, av en beredningsorganisation. Det är i regel domstolssekreterare som sköter de inledande åtgärderna och utfärdar stämning i målen. Det är också enligt vår uppfattning en rationell ordning. Domarresurserna bör i så stor utsträckning som möjligt användas för att avgöra målen. Bestämmelserna i rättegångsbalken bör vara utformade på ett sätt som underlättar ett sådant arbetssätt. Det bör därför finnas så få bestämmelser som möjligt som förutsätter att domstolen självant ska göra juridiska överväganden under målets beredning.

Enligt vår uppfattning kan domstolen göra den kontroll av åtalet som är nödvändig även om kravet på att stämning ska utfärdas tas bort. Eftersom ett ofullständigt åtal inte kan avvisas är det inte nödvändigt att rätten kontrollerar åtalet innan den tilltalade föreläggs att svara på åtalet. Det kan ske när åtalet kommer in till domstolen, senare under handläggningen eller i samband med att målet avgörs.

Andra åtgärder som vidtas i samband med att stämning utfärdas

När ett allmänt åtal kommit in till rätten kan olika initiala åtgärder vidtas. Det kan röra sig om beslut att förordna offentlig försvarare och målsägandebiträde eller att inhämta personutredning. Domstolen kan också bestämma tid för huvudförhandling och kalla till denna i samband med att stämningen utfärdas.

Det finns inget som hindrar att åtgärder av den här typen vidtas utan att domstolen gör den inledande kontroll av åklagarens talan som beslutet att utfärda stämning innebär. Vilka initiala beslut som behövs beror på förhållandena i det enskilda målet.

Om det förekommit ett tvångsmedel i målet, t.ex. häktning, ska domstolen bevaka att åtal väcks i rätt tid. Tidsfristen för tvångsmedel är enligt rättegångsbalken knuten till när åtalet väcks. Rätten kan bevaka när åtalet väcks oberoende av om stämning ska utfärdas.

Vi föreslår att åklagaren ska framställa ett påföljdsyrkande redan när åtalet väcks. Det innebär att utredning som har betydelse för påföljdsyrkandet bör vara tillgänglig för åklagaren redan då. Ansvar för att inhämta sådan utredning bör därför i första hand ligga på åklagaren. Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna som gör det möjligt för åklagaren att göra detta ska vidareutvecklas, se avsnitt 8.4.

I många mål finns det behov av en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde redan under förundersökningen. Ofta sker förordnandet redan i dag innan åtalet väcks. Det görs av rätten efter anmälan från undersökningsledaren.

Eftersom åklagaren kommer att vara part i rättegången är det enligt vår uppfattning inte lämpligt att åklagaren beslutar om vem som ska företräda den tilltalade. Att rätten ansvarar för att fatta beslut om offentlig försvarare bör alltså inte ändras. Om det inte utsetts någon försvarare för den tilltalade under förundersökningen ska rätten ta ställning till den frågan efter att åtalet har väckts. När i tiden det bör sker beror på hur bestämmelserna om beredningen av målet och formerna för att avgöra målet är utformade. Det finns inget som hindrar att det sker utan samband med att rätten utfärdar stämning.

Vi föreslår i avsnitt 3 att alla som åtalas för ett brott där åklagaren yrkat strängare straff än böter ska ha rätt till kostnadsfri juridisk rådgivning. Om en offentlig försvarare förordnats under förundersökningen ska denne ge rådgivning till den tilltalade inom ramen för sitt försvararuppdrag. I övriga fall ska den som åtalas själv kunna vända sig till en advokat för att få rådgivning. Den som lämnat rådgivning kan sedan förordnas till offentlig försvarare om det finns behov av det. Det innebär att behovet av att domstolen förordnar försvarare i samband med att åtalet väcks kommer att minska. I det stora flertalet mål kommer frågan om försvarare bör förordnas antingen aktualiseras senare eller uppkomma redan under förundersökningen.

När det gäller att förordna målsägandebiträde bör det ofta aktualiseras redan under förundersökningen. Om det framkommer att det finns behov av målsägandebiträde efter att åtal väckts kan domstolen fatta beslut om det utan att det sker i samband med ett beslut att utfärda stämning mot den tilltalade.

Rätten kan kalla den tilltalade till en huvudförhandling redan i samband med att stämning utfärdas (stämning med kallelse). Det finns flera fördelar med detta förutsatt att en huvudförhandling är

nödvändig för att avgöra målet. Antalet beredningsåtgärder som måste vidtas i domstolen begränsas. För många tilltalade är det också en fördel att redan då målet inleds få veta när huvudförhandlingen kommer att äga rum. Risken för att den tilltalade inte kan delges minskas genom att delgivningen av stämningen och kallelsen sker samtidigt. Samtidigt är det inte alltid möjligt att kalla till huvudförhandling i ett så tidigt skede. En synpunkt som förts fram vid flera möten med praktisk verksamma domstolsaktörer som vi anordnat är att det alltför ofta finns brister i planeringen för tidsåtgången vid huvudförhandlingar. En förklaring till detta kan vara att målet satts ut till huvudförhandling innan omfattningen av den åberopade bevisningen klarlagts. Det kan röra sig om tilläggsåtal som kommit in utan att tiden för den redan planerade huvudförhandlingen justerats, bevisning som åberopats av den tilltalade som i sin tur kan leda till att åklagaren åberopar ny bevisning eller att den tilltalade när målet avgörs har en annan inställning till den åtalade brottsligheten än vad som var fallet under förundersökningen. Det kan också vara så att tidsåtgången har beräknats på ett alltför schablonmässigt sätt utan hänsyn till förhållandena i det enskilda målet.

Om våra förslag skulle genomföras kommer det att bli möjligt att avgöra fler brottmål utan huvudförhandling om den tilltalade godtar åklagarens talan. Vi föreslår också att den tilltalade ska föreläggas att inkomma med ett skriftligt svar på åtalet i alla mål. Behovet att kalla den tilltalade redan i samband med att målet inleds minskar därför. Det kommer i de flesta målen tvärtom finnas en poäng i att den tilltalades inställning till åklagarens talan klargörs innan han eller hon kallas till en eventuell huvudförhandling. Den tid domstolarna har tillgänglig för huvudförhandlingar i brottmål kan reserveras för de mål som kräver en sådan förhandling. Tiden för en huvudförhandling kan bestämmas med hänsyn till vad som framkommer i den tilltalades svar på åtalet.

Nackdelar med att avskaffa bestämmelserna om stämning vid allmänt åtal

Den funktion som rättens beslut att utfärda stämning efter ansökan av åklagaren fyller i dag kan tillgodoses genom att andra bestämmelser införs. Vad som talar mot att avskaffa bestämmelserna om att utfärda stämning vid allmänt åtal är enligt vår

mening dels att det är fråga om ett inom processrätten etablerat institut, dels systematiken i rättegångsbalken. Enligt vår uppfattning är de hänsynen inte så tungt vägande att de överväger fördelarna.

Processrätten innehåller flera bestämmelser som har en historisk förklaring. Att en person stäms att svara vid tinget är ett exempel på det. Som vi redan har pekat på hade allmän åklagare innan 1948 års rättegångsbalk rätt att utan särskilt förordnande utfärda stämning mot den han ville tilltala. Genom 1948 års rättegångsbalk infördes i stället huvudregeln att rätten skulle utfärda stämning efter ansökan från åklagaren. Ett argument mot att avskaffa bestämmelserna om stämning är just att det är ett etablerat institut i rättegångsförfarandet i allmän domstol. Det kan dock enligt vår uppfattning inte vara ett ändamål i sig att vid en reform av förfarandet behålla begrepp och bestämmelser som i och för sig är välbekanta för de professionella aktörerna, men som kan ersättas av andra bestämmelser som tillgodoser samma syften. Att stämning i sig inte är nödvändigt för en väl fungerande domstolsprocess framgår också av att institutet saknas i både förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden, som båda tillkommit efter rättegångsbalken.

Ett argument som talar mot att, inom ramen för denna utredning, föreslå att avskaffa stämning vid allmänt åtal är att motsvarande bestämmelser gäller för tvistemål och brottmål som rör enskilda åtal. Att föreslå förändringar i de delarna ligger inte inom ramen för vårt uppdrag. Vi kan också se att det för dessa måltyper krävs ingående överväganden om hur det kan säkerställas att det sker en noggrann kontroll av innehållet i karendens respektive målsägandens talan innan motparten föreläggs att gå i svaromål. Att avskaffa stämningsinstitutet enbart vid allmänna åtal leder till att systematiken i rättegångsbalken förändras. Å andra sidan skiljer sig bestämmelserna redan i dag markant åt. Det går inte att bortse från att det är en grundläggande skillnad i att ett allmänt åtal förs av en åklagare som utför statens talan under tjänsteansvar. Enligt vår uppfattning finns det därför inget som hindrar att bestämmelserna om stämning vid allmänna åtal tas bort och ersätts av andra regler, samtidigt som de alltjämt kommer att finnas kvar vid rättegång i tvistemål och brottmål som gäller enskilda åtal.

Sammanfattningsvis menar vi att det inte finns något hinder mot att utmönstra stämningsinstitutet när det gäller brottmål som rör allmänna åtal. Att åklagaren ska kunna förelägga den tilltalade att

svara på åtalet utan att det dessförinnan granskats av domstolen stämmer bättre överens med den rollfördelning mellan straffprocessens aktörer som vi förespråkar. Det främjar också en rationell och effektiv straffprocess.

8.1.4 Stämning bör avskaffas i mål som rör allmänt åtal

Förslag och överväganden: I brottmål som rör allmänt åtal ska stämning inte utfärdas. Det underlättar en reform som utgår från att den tilltalades inställning till åklagarens talan ska få en större betydelse för hur målet handläggs och avgörs i domstol.

Åklagaren ska väcka åtal genom att ge in åtalet till rätten. Samtidigt ska åklagaren sända eller lämna handlingen med åtalet till den tilltalade. I de fall åklagaren utfärdat strafföreläggande ska särskilda regler gälla, se avsnitt 10.

För vissa speciella måltyper finns det anledning att ha särskilda bestämmelser.

Inledning

Vi föreslår att den tilltalades inställning i högre grad än i dag ska påverka hur ett brottmål handläggs och avgörs. En viktig fråga är därför när och hur den tilltalade ska få information om åklagarens talan och föreläggas att redovisa sin inställning. Vi ser stora fördelar med att den tilltalade så tidigt som möjligt får information om vilken talan åklagaren för. Den tilltalade bör så tidigt som möjligt kunna få ta ställning till åklagarens talan och redovisa sitt ställningstagande. Om en sådan ordning som vi föreslår ska införas inställer sig frågan om det är nödvändigt att ha kvar bestämmelserna om att stämning ska utfärdas. Vår slutsats är att så inte är fallet.

Mål som kan avgöras genom lagföring utom domstol

I avsnitt 10 redogör vi för våra förslag om förfarandet i bötesmål. Vi föreslår att strafföreläggandet ska fylla en dubbel funktion. Genom föreläggandet ska den misstänkte få information om det åtal och övriga yrkanden som åklagaren kommer att föra i domstol

om föreläggandet inte godkänns. Vi föreslår att föreläggandet även ska innehålla en uppmaning till den misstänkte att svara på åtalet till åklagaren om det inte godkänns. Om föreläggandet inte godkänns ska åklagaren väcka åtalet genom att skicka in strafföreläggandet tillsammans med den tilltalades svar till rätten. Föreläggandet ska alltså enligt vårt förslag fylla samma funktion och innehålla det som en stämning och ett slutföreläggande gör i dag. Det kommer därför inte att finnas något behov av att stämning utfärdas av rätten i ett senare skede i handläggningen.

Vi har övervägt en lösning, som med utgångspunkt från bestämmelserna i 45 kap. 1 § andra stycket RB och 45 kap. 16 § RB, utgår från att åklagaren genom att sända föreläggandet till den misstänkte utfärdar stämning. Den tilltalade föreläggs då av åklagaren att ta ställning till åklagarens brottspåstående, det straff åklagaren menar att brottet ska leda till och eventuella övriga yrkanden. Att åklagaren utfärdar stämning mot den tilltalade att svara till åklagaren strider mot den innebörd som begreppet stämning har i dag. När åklagaren utfärdar föreläggandet är det också oklart om en rättegång vid domstol kommer att inledas. Så kommer inte bli fallet om den misstänkte godkänner föreläggandet.

Ett alternativ är att föreläggandet innehåller en upplysning om att åklagaren kommer att ansöka om stämning mot den tilltalade vid rätten i enlighet med föreläggandet om det inte godkänns. Med en sådan lösning är det dock – om nuvarande terminologi ska behållas – svårt att undvika att den misstänkte därefter ytterligare en gång måste föreläggas att svara på åtalet efter att rätten utfärdat stämning.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att föreläggandet från åklagaren anses gälla som stämning till domstol om det inte godkänns. Även detta skulle dock innebära att begreppet stämning skulle avse något annat än i dag, dvs. en uppmaning att till rätten svara på ett väckt åtal.

Övriga mål som kan avgöras utan huvudförhandling

Vi föreslår i avsnitt 9 en ny ordning för att handlägga och avgöra erkända mål utan huvudförhandling under förutsättning att åklagaren inte yrkat strängare påföljd än vad som motsvarar fängelse i sex månader. Enligt vår mening är det mest rationellt att åklagaren anger åtalet och samtliga yrkanden i en inledande handling som

sänds till den tilltalade samtidigt som den sänds till domstolen. Den tilltalade bör föreläggas att ange sin inställning till åtalet och yrkandena direkt till domstolen.

Med en sådan ordning är det i och för sig möjligt att utgå från de nuvarande bestämmelserna om åklagarens rätt att utfärda stämning i 45 kap. 1 § andra stycket och 45 kap. 16 § RB. De bestämmelserna är dock ett undantag från huvudregeln att rätten utfärdar stämning, som tillämpas mycket sällan. De bygger också på att åklagaren får utfärda stämning i vissa mål efter överenskommelse med domstolen.

Föreläggandet från åklagaren till den som åtalas har enligt vårt förslag delvis ett annat syfte än dagens stämning. Förutom att vara en uppmaning till den tilltalade att svara på åtalet vid en rättegång i domstolen ska den tilltalade också informeras om att målet under vissa förutsättningar kan avgöras utan huvudförhandling. Om den tilltalade erkänner och godtar de yrkanden som framställs kommer domstolen normalt att meddela en dom enligt åklagarens yrkanden utan ytterligare skriftväxling. Av principiella skäl är det enligt vår uppfattning lämpligast att föreläggandet att svara på åtalet kommer från åklagaren och inte domstolen. Det blir tydligare att åtalet och de yrkanden som anges där är åklagarens uppfattning i de frågor som är aktuella i målet och att rätten inte tagit ställning i målet.

Enligt vår mening är det vid en sådan ordning inte nödvändigt att stanna för att åklagaren ska utfärda stämning i samband med att åtalet och föreläggandet att svara på det sänds till den tilltalade. Tvärtom underlättas den föreslagna ordningen av att stämningbegreppet avskaffas i mål som gäller allmänt åtal.

Mål som alltid bör avgöras efter en huvudförhandling

Vissa mål bör alltid avgöras av domstol efter en huvudförhandling. Detta beror framförallt på det aktuella brottets allvar eller den tilltalades person. Sådana mål ska alltså, på samma sätt som i dag, avgöras efter en huvudförhandling.

De skäl som talar för att brottmål ska inledas på ett annat sätt än vad som normalt sker i dag gör sig inte lika starkt gällande om målet ska avgöras efter huvudförhandling. Detta skulle i och för sig kunna tala för att mål av denna kategori bör inledas genom att åklagaren ansöker om stämning och att domstolen därefter utfärdar stämning mot den tilltalade med uppmaning att svara på åtalet.

Men som vi utvecklar i avsnitt 8.3.2 föreslår vi att den tilltalade bör föreläggas att komma in med ett svar på åtalet även i dessa mål. Det kan då ske genom att åklagaren förelägger den tilltalade att svara på åtalet samtidigt som det ges in till rätten.

Om åklagaren i dessa situationer först skulle ansöka stämning, och rätten därefter skulle förelägga den tilltalade att svara på åtalet skulle det leda till att brottmål inleds på olika sätt beroende på omständigheterna i de enskilda målen. En sådan lösning innebär att bestämmelserna blir komplexa och kräver olika praktiska rutiner vid åklagarkamrarna och domstolarna. Enligt vår mening bör det undvikas. Det är en fördel om bestämmelserna om hur ett allmänt åtal väcks vid domstol i så stor utsträckning som möjligt är enhetliga oberoende av vad målet gäller. När åtalet har väckts bör däremot målet handläggas och avgöras på olika sätt beroende på den tilltalades person, parternas inställning och vad målet rör.

Nya bestämmelser om hur allmänt åtal väcks

Vi gör, som vi redogjort för ovan, bedömningen att det inte finns något egentligt behov av bestämmelserna om stämning vid allmänt åtal. Vi föreslår en reform som utgår från att den tilltalades inställning till åklagarens talan ska få en större betydelse för handläggningen och avgörandet av målet. En sådan reform underlättas av att bestämmelserna för hur ett mål inleds vid domstol är enhetliga och enkla. Detta kan uppnås genom att ersätta bestämmelserna om stämning vid allmänt åtal med andra regler. Några tungt vägande skäl som talar emot detta finns enligt vår uppfattning inte.

I korthet föreslår vi att bestämmelserna om den inledande handläggningen av ett allmänt åtal bör utformas på följande sätt.

Allmänt åtal ska väckas genom att åklagaren ger in åtalet till rätten. Samtidigt ska åklagaren skicka åtalet till den tilltalade tillsammans med ett föreläggande till den tilltalade att svara på åtalet till rätten.

Om åklagaren utfärdar ett strafföreläggande ska det skickas till den misstänkte. Strafföreläggandet ska innehålla samma uppgifter som det åtal som kommer att väckas om föreläggandet inte godkänns. Den misstänkte ska föreläggas att svara till åklagaren. Om den tilltalade inte godkänner strafföreläggandet ska åklagaren väcka åtalet genom att ge in strafföreläggandet till rätten. Åklagaren ska bifoga den misstänktes eventuella svar på föreläggandet.

Handlingen med åtalet ska innehålla samma uppgifter som en stämningsansökan ska innehålla i dag (se 45 kap. 4 § RB). Dessutom ska åklagaren där ange sitt yrkande om påföljd och de yrkanden om särskild rättsverkan som åklagaren vill framställa i målet m.m.

Rätten ska avvisa ett åtal om rätten finner att den som väckt åtalet inte får föra talan om brottet eller att målet på grund av annat rättegångshinder inte kan prövas (se 45 kap. 8 § RB). Fråga om rättegångshinder ska tas upp så fort det finns anledning till det och det kan ske när som helst under handläggningen (se 34 kap. 1 § RB). Eftersom rätten ska ta ställning till om målet kan prövas även i samband med att det ska avgöras slutligt, ska det inte krävas att det är uppenbart att det föreligger ett rättegångshinder.

Några följdändringar och särskilda måltyper

Eftersom stämning avskaffas i mål som gäller allmänt åtal föreslår vi följdändringar i bl.a. bestämmelserna i 19 kap. RB som gäller överlämnade av stämningsansökan. Även om stämninginstitutet avskaffas är det naturligt att viss granskning av om domstolen är behörigt forum sker i samband med att målet läggs upp. Om ett väckt åtal överlämnas till en annan domstol ska den tilltalade, som uppmanats att svara till viss domstol, underrättas om det. Om den tilltalade ändå kommer in med sitt svaromål till den domstol som åtalet getts in till, ska det givetvis skickas över till den domstol som målet överlämnats till.

När det gäller vissa speciella typer av mål finns det anledning att ha en särskild reglering om hur talan ska väckas m.m. En sådan måltyp är tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. För dessa mål finns det särskilda bestämmelser om rättegången i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. När det gäller dessa mål anser vi att talan tills vidare bör väckas genom ansökan om stämning (se vidare författningskommentarerna till ändringarna i den lagen).

En annan speciell typ av mål är sådana som rör förverkande och liknande särskild rättsverkan av brott som riktar sig mot annan än den tilltalade. Bestämmelser som rör handläggningen av sådana mål finns i lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m., lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. och lagen (2008:369) om förfarandet vid förverkande av utbyte av brottslig verksamhet i vissa fall. I denna typ av mål föreslår vi att talan bör

väckas formlöst genom att åklagaren ger in den till rätten. Däremot bör rätten ha kvar ansvaret för att förelägga motparten att yttra sig över talan. Ofta har sådana yrkanden samband med ett brottmål där åtal väcks. Förhållandena i det målet kan påverka bedömningen av om talan mot annan än den tilltalade bör avgöras samtidigt som huvudmålet, t.ex. vid en huvudförhandling. Det är då mest ändamålsenligt att rätten, i varje fall tills vidare, har kvar ansvaret för svarsföreläggandet (se vidare författningskommentarerna till de nämnda lagarna).

8.2 Åtalet

Förslag: Åtalet ska innehålla samma uppgifter som en stämningsansökan innehåller i dag (se 45 kap. 4 § RB). Till dessa uppgifter kommer att åklagaren ska ange sitt yrkande om påföljd och de yrkanden om särskild rättsverkan som åklagaren vill framställa i anledning av åtalet. Åklagaren ska också ange om målet enligt dennes uppfattning kan avgöras enligt det särskilda förfarandet (se avsnitt 9).

Vi utvecklar våra överväganden och förslag kring åklagarens yrkande om påföljd och särskild rättsverkan av brott i avsnitt 5.

Vi utvecklar våra överväganden och förslag kring åklagarens yrkande om påföljd och särskild rättsverkan av brott i avsnitt 5. Som anges där ska åklagaren alltid i åtalet ange ett yrkande om påföljd och de yrkanden om särskild rättsverkan som han eller hon vill framställa i målet. Att så ska ske ska framgå av 45 kap. 4 § RB.

Åklagaren bör ange de skäl som ligger till grund för påföljdsyrkandet. Åklagarens uppfattning om brottslighetens straffvärde bör normalt vara utgångspunkten. I de fall åklagaren anser att särskilda omständigheter av betydelse för straffmätningen ska beaktas bör det anges, t.ex. försvårande eller förmildrande omständigheter enligt 29 kap. 2–3 §§ BrB. I de fall den tilltalade är under 21 år bör åklagaren som en del av grunden för påföljdsyrkandet ange sin uppfattning om vad straffvärdet är. Det gör det lättare för den tilltalade och dennes eventuella rådgivare eller försvarare att ta ställning till påföljdsyrkandet. Det kan också vara en förutsättning för att målet ska kunna avgöras utan huvudförhandling.

Åklagaren ska enligt dagens bestämmelser ange sina eventuella önskemål om målets handläggning i stämningsansökan. Det gäller

bl.a. om målet kan avgöras utan huvudförhandling. Med vårt förslag om en behovsanpassad brottmålsprocess kommer det bli än viktigare än i dag att åklagaren redogör för sin syn på hur målet bör handläggas i samband med att åtalet väcks. Det bör särskilt regleras att åklagaren ska ange om målet enligt dennes uppfattning kan avgöras enligt det särskilda förfarandet (se vidare avsnitt 9.1.4). En annan viktig handläggningsfråga är om åklagaren av någon anledning anser att utredningen som har betydelse för påföljdsfrågan bör kompletteras innan målet avgörs.

I avsnitt 15 behandlar vi frågor om enskilda anspråk som väcks samtidigt med åtalet.

8.3 Den tilltalades svar på åtalet

Förslag: I samband med att åtalet väcks ska åklagaren i alla mål förelägga den tilltalade att inom viss tid svara på åtalet till rätten. I mål där strafföreläggande utfärdats ska särskilda regler gälla, se avsnitt 10. Handlingarna ska delges den tilltalade.

Åklagaren ska förelägga den tilltalade att svara genom att upplysa denne om att han eller hon bör svara på åtalet till rätten. Det bör anges en bestämd svarstid. Den tilltalade ska föreläggas att ange sin inställning till åtalet och de yrkanden som framställs i samband med detta och att uppge de huvudsakliga skälen för inställningen om det behövs. Den tilltalade ska också, i de fall det kan vara aktuellt, föreläggas att yttra sig över om han eller hon samtycker till att målet avgörs utan huvudförhandling. Dessutom ska den tilltalade upplysas om att han eller hon måste ge in bevisuppgift till rätten om den tilltalade åberopar bevisning.

I avsnitt 3 redogör vi för vårt förslag om juridisk rådgivning för tilltalade. Genom att vända sig till en advokat för rådgivning kan den tilltalade på det sättet få hjälp att ta ställning till åtalet.

För att genomföra en förändring av ett sådant slag som vi föreslår krävs det att det tas fram standardiserade blanketter för förelägganden till tilltalade, svarsblanketter och informationsmaterial (se avsnitt 17). Det är viktigt att materialet får en sådan utformning att det är lätt att ta till sig och att det är lätt för den tilltalade att lämna de uppgifter som efterfrågas.

8.3.1 Förändringsbehovet

I samband med 1987 års reform av tingsrättsprocessen infördes en möjlighet för rätten att förelägga den tilltalade att ange sin inställning till åtalet i ett svaromål om det behövs för att huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelsen finns i 45 kap. 10 § tredje stycket RB. Det motiverades med att det i mer komplicerade mål kunde vara av värde att försöka klargöra den tilltalades ståndpunkt före huvudförhandlingen. Det betonades att rätten i varje enskilt fall skulle pröva om det var befogat att begära ett svaromål. Vad rätten kan förelägga den tilltalade att yttra sig om är inställningen till åtalet, dvs. ansvarspåståendet. Den tilltalade kan inte med stöd av den nu gällande bestämmelsen föreläggas att yttra sig i påföljdsfrågan (se prop. 1986/87:89 s. 231 f).

Den allmänna uppfattningen bland praktisk verksamma domstolsjurister är att det är sällsynt att möjligheten att förelägga den tilltalade att inkomma med svaromål utnyttjas. Vår målundersökning visar att skriftligt svaromål getts in i ca sju procent av de undersökta målen. I detta ingår svaromål i bötesmål som avgjorts utan huvudförhandling.

Vid de diskussionsmöten som vi genomfört var en återkommande synpunkt att möjligheten att begära skriftligt svaromål borde kunna utnyttjas i större omfattning. Några framförde att det i princip borde ske i alla mål. Men de flesta ansåg att det var i vissa större mål som det kunde vara värdefullt och att möjligheten borde användas oftare i de målen. De som förespråkade detta framförde att parternas ståndpunkter på detta sätt kunde klargöras och att det borde öka förutsättningarna för att bevisningen kunde begränsas. Samtidigt framförde flera, framförallt advokater, att den tilltalade har rätt att tiga och att ändra sig, och att de därför inte såg att en utökad förberedelse skulle leda till några större vinster. Flera betonade också att handläggningen av det stora flertalet mål är effektiv och att man därför bör vara försiktig med att införa regler som kan riskera att komplicera beredningen av målen.

En grundläggande tanke bakom våra förslag är att parternas inställning ska få en ökad betydelse för handläggningen i domstol. Åklagaren ska redovisa sitt yrkande om påföljd och yrkanden om särskild rättsverkan av brott redan när åtalet väcks. Beroende på hur ingripande påföljd som åklagaren yrkar och den tilltalades inställning till åklagarens talan, ska målet kunna avgöras utan

huvudförhandling. Vid en sådan förändring av brottmålsprocessen finns det starka skäl som talar för att bestämmelserna om när och hur den tilltalade ska redovisa sin inställning behöver ses över.

8.3.2 Den tilltalades inställning bör klargöras tidigt

Den tilltalades rätt till tystnad och att ändra sin uppfattning

En grundläggande utgångspunkt i brottmål är att den tilltalade har rätt att vara tyst och att ändra sin uppfattning under hela förfarandet. Det kan inte ställas samma krav på medverkan på en tilltalad i ett brottmål som på parterna i ett tvistemål. Det medför dock inte att bestämmelser som syftar till att klargöra den tilltalades inställning innan huvudförhandlingen saknar betydelse i brottmål.

Den som anklagas för brott har rätt att vara tyst. Rätten följer av oskyldighetspresumtionen i art 6 (2) i Europakonventionen. Rätten till tystnad består i huvudsak av två delar. Den första är rätten att vara tyst under hela förfarandet, från förundersökningen till det slutliga avgörandet. Den andra delen är att den anklagades tystnad inte få användas som ett bevis på hans eller hennes skuld eller på annat sätt användas mot honom eller henne (Novak, *Oskyldighetspresumtionen*, s. 420).

Att den tilltalade har rätt att vara tyst under det straffrättsliga förfarandet innebär inte att det skulle vara otillåtet eller olämpligt att förelägga honom eller henne att ange sin inställning till brottsmisstankarna eller till brottsanklagelsen. Däremot får den misstänkte eller tilltalade inte drabbas av några sanktioner om han eller hon väljer att vara tyst. Det innebär t.ex. att det inte är möjligt att meddela tredsokod mot en tilltalad som inte följer en uppmaning att inkomma med svaromål. Det är inte heller möjligt att ha bestämmelser som inskränker den tilltalades rätt att ändra inställning under förfarandet.

Den tilltalade tillfrågas om sin inställning till brottsmisstankarna under förundersökningen. Detsamma sker vid huvudförhandlingen. Att den tilltalade föreläggs att inkomma med ett svaromål innebär att han eller hon tillfrågas om sin inställning vid ytterligare ett tillfälle – i tiden mellan förundersökningen och huvudförhandlingen. Om den tilltalade inte kommer in med ett svar ska det inte leda till någon sanktion. Bortsett från de bötesmål som kan

avgöras utan huvudförhandling kommer följderna av att den tilltalade inte svarar bli att målet kommer att sättas ut till en huvudförhandling.

Ett föreläggande att svara i alla mål

De förändringar vi föreslår för handläggningen av de mål där åklagaren inte yrkar en strängare påföljd än vad som motsvarar fängelse i sex månader leder till att det är nödvändigt att den tilltalade i dessa mål föreläggs att redovisa sin inställning till åtalet och åklagarens övriga yrkanden så tidigt som möjligt.

En given utgångspunkt är att den inställning den tilltalade redovisat under förundersökningen inte utan vidare kan läggas till grund för ett avgörande. För att ett mål ska kunna avgöras utan huvudförhandling måste den tilltalade efter att åtalet väckts ges möjlighet att redovisa sin inställning till åtalet och sin syn på om huvudförhandling behövs.

Både när det gäller möjligheten till lagföring genom strafföreläggande och möjligheten att avgöra mål utan huvudförhandling är det den tilltalades inställning när han eller hon svarar på strafföreläggandet respektive åtalet som ska ha betydelse. Anledningen till det är att utgångspunkten bör vara att den enskilde i denna typ av mål alltid ska ha möjlighet att få målet avgjort i den särskilda ordningen om han eller hon vill det. Även om den tilltalade angett en inställning till brottsmisstankarna redan under förundersökningen är det först när åtalet väcks som han eller hon slutligt får besked om vad åklagaren gör gällande i målet. Det är också då som den enskilde får veta vilken påföljd och andra straffrättsliga följder som åklagaren anser att gärningen bör leda till.

När åklagarens påföljdsyrkande medger att brottet lagförs genom ett strafföreläggande eller prövas i domstol utan huvudförhandling är det enligt vår uppfattning nödvändigt att den misstänkte alltid föreläggs att redovisa sin inställning i samband med att strafföreläggandet utfärdas eller åtalet väcks. Det säkerställer att möjligheterna att avgöra målet i det särskilda förfarandet utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

Även i de fall då det krävs en huvudförhandling för att avgöra målet är det av värde att den tilltalades ståndpunkt klargörs tidigt. Den tilltalades inställning till brottsmisstankarna ska klargöras under förundersökningen. Om målet ska avgöras efter en huvud-

förhandling kan det hävdas att det i regel är onödigt att förelägga den tilltalade att redovisa sin inställning innan förhandlingen. Vi gör dock bedömningen att ett tidigt svar på åtalet från den tilltalade fyller en viktig funktion även om målet ska avgöras efter en huvudförhandling. Det har betydelse för planeringen av huvudförhandlingen och för att minska risken för inställda förhandlingar. Det gäller oberoende av anledningen till varför det behövs en huvudförhandling.

Att den tilltalade föreläggs att redovisa sin inställning till åklagarens talan kan tjäna som en kontroll av att den tilltalade inte har ändrat inställning jämfört med den som redovisats i förundersökningen. En sådan kontroll fyller en funktion även om målet inte är omfattande. I mål som rör mindre allvarlig brottslighet är det inte ovanligt att det enda förhör som hållits med den tilltalade ägt rum direkt i anslutning till händelsen som åtalet rör. Det kan ha gått lång tid sedan dess, den tilltalade kan ha varit upprörd eller påverkad vid tillfället. I denna typ av mål är det inte ovanligt att den tilltalade vid huvudförhandlingen anger en annan inställning än under förundersökningen eller att han eller hon uppger sig inte minnas händelsen. Det kan leda till att huvudförhandlingen får ställas in och förundersökningen kompletteras. Det kan också innebära att vittnen har kallats till förhandlingen i onödan om en tilltalad som tidigare förnekat gärningen erkänner vid huvudförhandlingen. Om den tilltalade föreläggs att ange sin inställning när åtalet väcks bör risken för att han eller hon vid huvudförhandlingen anger en ny inställning minska. Vårt förslag om rådgivning i brottmål gör det möjligt för den tilltalade att tidigt få hjälp av en advokat att ta ställning till åtalet även i de fall då en offentlig försvarare inte förordnats under förundersökningen.

I mer omfattande mål förordnas som regel en försvarare redan under förundersökningen. Den tilltalade och dennes försvarare bör, senast i samband med slutdelgivning av förundersökningen, ha fått en någorlunda god uppfattning om vad åklagaren kommer att göra gällande. På samma sätt bör åklagaren då ha fått besked om den tilltalades inställning och om försvaret anser att det behövs kompletteringar av utredningen. Men det är först i åtalet som åklagaren samlat ska redovisa hur han eller hon utformar den talan som förs i rättegången. Enligt vårt förslag ska det, till skillnad mot i dag, även gälla åklagarens yrkande om påföljd. När åtalet har väckts kan alltså den tilltalade och dennes försvarare överblicka vad åklagaren gör gällande i målet. Den tilltalade bör då med hjälp av sin försvarare

samlat kunna redovisa sin inställning till åklagarens talan. Försvaret får då också en naturlig möjlighet att komma med synpunkter i påföljdsfrågan före huvudförhandlingen. Det kan t.ex. gälla behovet av att utredningen om den tilltalades personliga förhållanden kompletteras.

Att den tilltalade i alla mål inledningsvis föreläggs att redovisa sin inställning ökar förutsättningarna för att kommande huvudförhandling ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det bör underlätta att huvudförhandlingen i huvudsak kan inriktas på de frågor där parterna har olika uppfattning. Det kan leda till att åklagaren omvärderar vilken bevisning som ska åberopas. Den inledande delen av förhandlingen kan göras mer effektiv om den tilltalade i förväg har redovisat sin inställning. I de fall den tilltalade har erkänt enskilda åtalpunkter som ska avgöras vid en huvudförhandling bör de, som vi utvecklar i avsnitt 11.4 ofta kunna handläggas på ett förenklat sätt. För planeringen av huvudförhandlingen är det då värdefullt att den tilltalades inställning, så långt det är möjligt, är klagjord i förväg. Risken för att en huvudförhandling får ställas in minskar också om parternas ståndpunkter är klargjorda i förväg.

I mål som är omfattande eller komplicerade kan också ett inledande svar från den tilltalade visa att det är nödvändigt med ytterligare förberedelse innan målet kan avgöras vid en huvudförhandling. Vi återkommer till de frågorna i avsnitt 11.3.

Det står klart att en del tilltalade inte kommer att ge in ett svaromål. Vilka som inte kommer att göra det kan dock knappast avgöras i förväg. Även en tilltalad som uppgett att han eller hon inte kommer att svara på frågor förrän vid huvudförhandlingen kan ändra sig när han eller hon får del av åtalet. Att en del tilltalade inte kommer att komma in med ett svar medför enligt vår uppfattning inte att det finns skäl att avstå från de fördelar som kan uppstå om alla föreläggs att göra det.

Vi har tidigare fört fram att det förekommer att en del tilltalade anger en annan inställning till brottsmisstankarna vid huvudförhandlingen än vad de gjort under förundersökningen. Även med vårt förslag kommer det att uppstå situationer då den tilltalade redovisar en annan ståndpunkt vid huvudförhandlingen än vad som gjorts tidigare. När en sådan situation uppstår får de praktiska problem som det kan innebära lösas på samma sätt som i dag. Men vi gör bedömningen att risken för att det inträffar generellt sett bör minska. Utrymmet för den tilltalade att hävda att han eller hon

blivit missförstådd eller lämnat felaktiga uppgifter under förundersökningen minskar om den tilltalades inställning kontrolleras när åtalet väcks.

Sammanfattningsvis är vår slutsats att den tilltalade alltid ska föreläggas att svara på åtalet och de yrkanden som framställs i samband med detta.

8.3.3 Åklagaren ska förelägga den tilltalade att svara

Vi föreslår att åklagaren i alla mål ska förelägga den tilltalade att svara på åtalet. Enligt vår uppfattning är det motiverat både av processekonomiska och av principiella skäl.

I avsnitt 10 redogör vi för våra förslag om förfarandet i bötesmål. Åtal bör som vi utvecklar där kunna väckas genom att ett inte godkänt strafföreläggande ges in till rätten. Åklagaren ska bifoga den misstänktes eventuella svar när strafförelägget ges in. När åklagaren utfärdat ett strafföreläggande som inte godkänts är det en onödig omgång att åklagaren ska skriva ett åtal och ge in det till domstol för att rätten i sin tur ska delge den tilltalade åtalet och förelägga denne att svara på det. Om målet kan avgöras utan huvudförhandling innebär vårt förslag att det inte krävs någon ytterligare skriftväxling i domstol efter att åtal väckts genom att strafförelägget getts in till rätten.

I avsnitt 9 redogör vi för våra förslag till ett särskilt förfarande i erkända mål. Om den tilltalade erkänner, godtar de yrkanden som framställs och samtycker till att målet avgörs enligt förfarandet kan det ske utan ytterligare skriftväxling.

I båda fallen kan den inledande beredningen i domstol inriktas på hur målet ska handläggas med utgångspunkt från parternas talan respektive inställning. Om målet måste avgöras genom huvudförhandling kan rätten omedelbart kalla till en sådan.

I de fall då det med hänsyn till åklagarens yrkande om påföljd eller den tilltalades person inte är möjligt att avgöra målet utan en huvudförhandling är de processekonomiska fördelarna med att åklagaren delger den tilltalade åtalet och förelägger denne att svara på det inte lika stora. Det kan tala för att domstolen i dessa fall bör delge den tilltalade åtalet samtidigt som han eller hon kallas till huvudförhandling. Vi bedömer dock, som vi utvecklat i föregående avsnitt, att det även i dessa fall är en fördel för målets handläggning om den tilltalade föreläggs att ange sin inställning innan för-

handlingen. Att den tilltalade alltid ska föreläggas att svara på åtalet gör att det är mest ändamålsenligt att föreläggandet att svara skickas av åklagaren i samband med att åtalet väcks. Det medför också att bestämmelserna om den inledande handläggningen i så stor utsträckning som möjligt kan vara enhetliga.

Ur principiell synvinkel anser vi att rollfördelningen i processen blir tydligare om det i första hand är åklagaren och inte rätten som förelägger den tilltalade att svara på åklagarens talan. Det blir tydligt att det som den tilltalade ska svara på är åklagarens åtal och att rätten inte tagit ställning i målet. Det är viktigt i de fall målet ska kunna handläggas i en särskild ordning om den tilltalade erkänner.

Att åklagaren ska skicka åtalet till den tilltalade och förelägga honom eller henne att svara på det innebär att åklagaren även ska vidta åtgärder för att se till att den tilltalade delges. Som vi utvecklar i avsnitt 8.5.6 bör det i många fall kunna ske genom förenklad delgivning. Något större merarbete kommer det alltså inte att innebära. Åklagaren ska ge in underlaget om att delgivning skett till rätten. Om delgivning av någon anledning inte kunnat ske när svarstiden gått ut bör ansvaret för delgivningen gå över till rätten. Handlingarna bör då regelmässigt skickas på nytt samtidigt som den tilltalade kallas till en huvudförhandling. Tiden fram till huvudförhandlingen kan användas för att säkerställa att den tilltalade blir delgiven. Det är mest ändamålsenligt att rätten under den tiden har ansvaret för att bevaka delgivningen och vid behov överväga andra åtgärder. Oavsett om delgivningsåtgärderna sköts av personal vid åklagarkamrarna eller domstolen ska rätten förstås kontrollera att den tilltalade är korrekt delgiven innan målet avgörs.

8.3.4 Föreläggandet till den tilltalade att svara på åtalet

Innehållet i svarsföreläggandet

Åklagarens föreläggande bör vara utformat så att den tilltalades syn på de frågor som har betydelse för rättegången redovisas så tydligt som möjligt i svaret.

Det mest centrala i den tilltalades svar bör vara att hans eller hennes inställning till åtalet kommer fram. Framförallt gäller det om gärningen erkänns eller förnekas. Men den tilltalade kan också ha invändningar som gör att han eller hon inte godtar att dömas

enligt åklagarens ansvarsyrkande. Det kan t.ex. gälla att han eller hon gör gällande någon ansvarsfrihetsgrund eller anser att brottet bör bedömas som lindrigare än vad åklagaren gjort.

För handläggningen i domstol har den tilltalades inställning till åklagarens påföljdsyrkande och övriga yrkanden också betydelse. Framförallt gäller det om den tilltalade erkänner, men har invändningar mot påföljdsyrkandet, ett yrkande om särskild rättsverkan eller ett enskilt anspråk. I sådana fall krävs i regel en huvudförhandling.

Många gånger bör det inte behövas att den tilltalade anger några egentliga skäl för sin inställning. Det finns t.ex. ingen poäng med att den tilltalade ska behöva skriva ned vad han eller hon har berättat under förundersökningen. Att den tilltalade förnekar eller erkänner gärningen är oftast tillräckligt. De fall då det kan behövas kortfattade skäl för den tilltalades inställning är framförallt om han eller hon vill föra fram sådant som inte kommit fram under förundersökningen, t.ex. om den tilltalade har en annan inställning än den åklagaren angett i åtalet. Att den tilltalade erkänner gärningen, men har invändningar mot något av yrkandena kan också vara exempel på situationer då den fortsatta handläggningen underlättas om den tilltalade anger korta skäl till sin inställning.

För att målet ska kunna avgöras utan huvudförhandling krävs att den tilltalade inte begär huvudförhandling. Den tilltalade ska därför upplysas om förutsättningarna för att målet avgörs utan sådan förhandling. Om det kan vara aktuellt att avgöra målet i det särskilda förfarandet ska den tilltalade föreläggas att ange om han eller hon samtycker till att målet avgörs på det sättet.

Den tilltalade kan åberopa egen bevisning. Om den tilltalade vill göra det kan det ställas krav på att han eller hon kommer in med en bevisuppgift så fort som möjligt. Den tilltalade bör därför på samma sätt som i dag föreläggas att i sådana fall till rätten uppge vilken bevisning som åberopas och vad han eller hon vill styrka med varje bevis.

Åklagaren ska förelägga den tilltalade att komma in med svar inom viss tid. Det saknas anledning att i lag ange vilken svarstid som ska gälla. Det är dock viktigt att svarstiden bestäms tämligen schablonartat. Den normala svarstiden bör vara 14 dagar. En svarstid på 14 dagar ger den tilltalade skäligt rådrum och möjlighet att vända sig till en advokat för rådgivning eller att samråda med sin försvarare. I särskilt omfattande eller komplexa mål kan en längre svarstid övervägas. Men även i sådana mål bör ett inledande svar

normalt kunna ges inom 14 dagar. Därefter kan vid behov ytterligare förberedelse ske under ledning av rätten.

I häktade mål ska huvudförhandling normalt påbörjas inom 14 dagar efter att åtal väckts. Vi föreslår att tidsfristen ska kunna förlängas om det inom samma tid hålls ett förberedande sammanträde (se avsnitt 11.3.7). Samma tidsfrister gäller de flesta mål där den tilltalade är under 18 år. Utrymmet för att komma in med ett skriftligt svaromål före huvudförhandlingen (eller sammanträdet) kan vara begränsat i dessa mål. I de mål med frihetsberövade där det finns behov av att planera huvudförhandlingen i förväg sker planeringen ofta redan innan åtal väckts. I övriga mål finns det ofta inte utrymme att vänta på den tilltalades svar innan kallelse till huvudförhandling sker. Ett inledande svaromål kan dock vara värdefullt även i denna typ av mål. För att ett sådant ska kunna bidra till att klargöra ståndpunkterna krävs det emellertid att svars-tiden sätts kortare än 14 dagar. Eftersom det regelmässigt är fråga om mål där det redan under förundersökningen förordnats en försvarare bör det inte sällan finnas förutsättningar för att det ska kunna ske. I varje fall bör svarstiden kunna sättas till en vecka i enklare eller mindre omfattande mål. I annat fall kan den tilltalade föreläggas att svara inom 14 dagar eller senast vid huvudförhandlingen eller ett förberedande sammanträde. Försvararen kan då antingen ge in ett skriftligt svaromål i förväg eller vid förhandlingen, alternativt redovisa inställningen muntligt vid denna. Givetvis måste försvararen komma in med eventuell bevisuppgift i så god tid innan huvudförhandlingen att eventuella vittnen kan kallas till förhandlingen.

Utformningen av föreläggandet att svara

Det är viktigt att åklagarens föreläggande till den tilltalade och den information som lämnas i samband med denna är lätt att förstå och ta till sig. Till föreläggandet bör det bifogas en svarsblankett där den tilltalade enkelt kan ange hur han eller hon ställer sig till brottspåståendet, påföljden och övriga yrkanden i målet. Om det är aktuellt bör den tilltalade samtidigt få information om målet kan avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till juridisk rådgivning. Av informationsmaterialet bör det framgå att åklagaren kan komma att ändra sitt påföljdsyrkande både i skärpande och mildrande riktning.

I avsnitt 17 redogör vi för vår syn för vad som bör göras för att förbereda genomförandet av våra förslag. En viktig del i detta arbete är att ta fram standardiserade förelägganden, en standardiserad svarsblankett och informationsmaterial till tilltalade som ska skickas med i samband med att åtalet väcks. I största möjliga utsträckning bör materialet få en sådan utformning att samma material kan användas i alla mål. Den enda skillnaden bör vara informationen som rör handläggningen av mål som kan avgöras utan huvudförhandling. I de målen ska den tilltalade upplysas om sin rätt till huvudförhandling och hur han eller hon ska gå till väga om denne vill att målet avgörs med eller utan huvudförhandling.

En given förutsättning måste vara att det material som ska skickas till den tilltalade integreras i Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd. Det bör ske så att det material som skickas till den tilltalade enkelt kan anpassas efter hur åklagaren utformar sin talan i det enskilda fallet. Åklagarmyndighetens och Sveriges Domstolarnas verksamhetsstöd bör också samordnas så att information i materialet enkelt och rationellt kan hanteras av och överföras mellan myndigheterna på sätt som underlättar en smidig handläggning.

Den svarsblankett som ska skickas till den tilltalade bör vara uppdelad i överskådliga delar med direkta frågor om den tilltalades inställning i anslutning till respektive åtalspunkt och yrkande med utrymme för att ange korta skäl för inställningen om det behövs. Det kan t.ex. anges att skäl för inställningen bör anges om den tilltalade haft en annan inställning under förundersökningen eller om han eller hon erkänner gärningen, men har invändningar mot påföljdsyrkandet eller något annat yrkande. På det sättet bör de invändningar som den tilltalade har kunna fångas upp på ett bättre sätt än om han eller hon får en allmänt hållen uppmaning som: ”du ska svara på åtalet och de yrkanden som framställs i samband med detta”. Att den tilltalades inställning redovisas på ett utförligt och korrekt sätt är viktigt för att målet på ett rättssäkert sätt ska kunna avgöras utan huvudförhandling utan ytterligare skriftväxling. I de fall då en huvudförhandling behövs ökar förutsättningarna för att den i huvudsak kan inrikta sig på de frågor där parterna har olika uppfattningar.

8.4 Personutredning

Förslag: Att åklagaren ska ange ett yrkande om påföljd när åtalet väcks medför att åklagaren ska besluta att inhämta yttrande från Kriminalvården när åklagaren behöver ett sådant underlag för sitt yrkande. En bestämmelse med den innebörden bör införas i 2 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Personutredningar bör behovsanpassas så att de i högre grad är inriktade på vad som krävs i det enskilda fallet. Kriminalvården bör i normalfallet alltid lämna ett yttrande inom kortare tid än vad som är fallet i dag. I de fall Kriminalvården bedömer att det krävs ytterligare utredning ska det anges. Bestämmelser som rör yttrandenas innehåll, de närmare formerna för hur de ska inhämtas och när de ska kompletteras bör föras in i förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

8.4.1 Personutredning bör inhämtas tidigare

Åklagare har i dag möjlighet att inhämta yttrande från Kriminalvården⁴. Nedan används samlingsbegreppet personutredning för yttranden från Kriminalvården.

Förutsättningarna för att åklagaren ska kunna inhämta en personutredning enligt 2 § andra stycket lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. (personutredningslagen) är att den misstänkte har erkänt gärningen eller att det annars föreligger sannolika skäl för att den misstänkte har begått brottet. Det senare är alltså samma misstankenivå som normalt krävs för ett åklagarbeslut om anhållande.

Möjligheten för åklagare att inhämta personutredning infördes genom lagstiftning 2002. Tidigare var det endast rätten som kunde besluta att inhämta personutredning. Lagändringen motiverades med att inhämtande av personutredningar hade visat sig vara en flaskhals när det gällde tingsrätternas handläggningstider. Genom att åklagaren fick behörighet att fatta beslut om personutredning

⁴ Se 2 § andra stycket lag [1991:2041] om särskild personutredning i brottmål, m.m. (personutredning) och 5 kap. 9 § förordning [1998:642] om verkställighet av frivårdspåföljder (yttrande).

under förundersökningen ökade förutsättningarna för ett tidigt beslut och att det därmed skulle finnas ett fullständigt beslutsunderlag när målet skulle avgöras. Kriminalvårdsstyrelsen påpekade också i ett remissyttrande i lagstiftningsärendet att ett tidigt beslut om personutredning innebär att klienten oftast är mer motiverad för att diskutera sin situation samt att de åtgärder som kan bli aktuella blir mer adekvata om de vidtas tidigt. Regeringen konstaterade också att förutsättningarna för åklagaren att utfärda ett strafföreläggande med villkorlig dom som påföljd borde öka om åklagaren hade tillgång till en personutredning innan han eller hon fattat beslut i åtalsfrågan (prop. 2001/02:147).

Enligt den information som vi har förekommer det vid vissa åklagarkammare rutiner som innebär att åklagaren i dag inhämtar personutredning i en del fristmål. Exempel på detta kan vara att en person som är på fri fot åtalas tillsammans med en häktad. Detta är dock undantag.⁵ I det absoluta flertalet mål är det fortfarande rätten som inhämtar personutredningen. Vi föreslår att huvudregeln bör vara att åklagaren gör det i stället.

En anledning till att åklagaren bör inhämta nödvändig personutredning är att det många gånger bör krävas att åklagaren har tillgång till ett sådant underlag för att kunna ange ett adekvat yrkande om påföljd i åtalet. Men det finns även flera fördelar med att åklagaren inhämtar personutredningen.

Om åklagaren fattar beslut om personutredning kommer den att genomföras i närmare anslutning till det brott som utreds. Det bör enligt vår uppfattning skapa förutsättningar för att kvaliteten i personutredningarna kan öka.

Åklagarens ökade ansvar för påföljdsfrågan medför att åklagaren utifrån sin bedömning av straffvärdet och vilka påföljdsalternativ som är aktuella kan begära personutredningar som koncentreras till de relevanta alternativen. Antalet personutredningar har ökat konstant under den senaste fem åren. Från drygt 32 193 (varav 5 142 yttranden) år 2006 till 36 516 (varav 4 740 yttranden) år 2011.⁶ Förutsättningarna för att personutredningarna koncentreras

⁵ Enligt en enkät om handläggningen av mängdbrottmål som landets samtliga tingsrätter har besvarat har 38 av 48 tingsrätter angett att åklagare aldrig utnyttjar sin möjlighet att inhämta personutredning i mängdbrottmål. Nio av tingsrätterna har angett att det sker i 1–10 procent av målen och en tingsrätt att det sker i 11–25 procent av målen. *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*, Redovisning i maj 2010 av ett regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, bilaga 3, s. 207.

⁶ Statistik Personutredningar och yttranden, Kriminalvårdens hemsida: kriminalvardens.se.

till de fall där de behövs och att de är inriktade på det som behöver belysas i det enskilda fallet ökar enligt vår mening genom att åklagaren får ett större ansvar för påföljdsfrågan. Åklagaren kan på ett tydligare sätt än rätten ange ändamålet och inriktningen på personutredningen. Särskilt viktigt blir detta om Påföljdsutredningens förslag till ett nytt påföljdssystem införs.

Om den misstänkte föreläggs att komma till Kriminalvården när förundersökningen pågår eller i nära anslutning till att den avslutats bör han eller hon vara mer motiverad att komma dit och vara öppen för att diskutera olika frivårdande alternativ. I kallelsen från Kriminalvården kan den misstänkte också upplysas om att följden av att han eller hon inte kommer till Kriminalvården kan bli att åklagaren inte kan föreslå en frivårdande påföljd. Om den misstänkte väljer att inte medverka i utredningen bör enligt vår mening utgångspunkten vara att åklagaren inte ska behöva vänta med att väcka åtal. Åklagaren bör då framställa ett påföljdsyrkande grundat på straffvärdet och den information som finns tillgänglig. Om den tilltalade har invändningar mot åklagarens påföljdsyrkande blir det på det sättet tydligt för den tilltalade att det är viktigt att han eller hon kontaktar Kriminalvården för att förutsättningarna för alternativa påföljder ska kunna belysas.

I de ärenden där det finns en offentlig försvarare kan denne i sina kontakter med åklagaren i ett tidigt skede framföra den misstänktes önskemål inför en personutredning. Det bör öka förutsättningarna för att kontraktsvårdsutredningar kan genomföras i sådan tid att de kan vara klara när målet ska avgöras i tingsrätten, även i häktade mål.

Givetvis finns det situationer när personutredning inte behövs och därför inte heller ska hämtas in. Ett exempel på en sådan situation är när det står klart att strängare påföljd än villkorlig dom inte kommer i fråga. Det förhållandet att åklagarens påföljdsyrkande ska utgöra den yttersta gränsen för vilken påföljd som kan komma i fråga bör medföra att personutredning inte inhämtas i dessa fall. Det är en förbättring mot nuvarande system där det, enligt vår mening, händer att personutredning hämtas in i onödan.

När åtalet väcks ska åklagaren ge in den personutredning som inhämtats till rätten. Som vi utvecklar i nästa avsnitt bör det yttrande som åklagaren inhämtat från Kriminalvården många gånger vara tillräckligt. På det sättet säkerställs att rätten har tillgång till utredning om den tilltalades personliga förhållanden i ett tidigt skede under handläggningen. Det minskar risken för att

beslutsunderlaget är ofullständigt när målet ska avgöras. När det krävs ytterligare utredning kan personutredningen kompletteras inför en huvudförhandling i målet. I många fall kan de oklarheter eller ofullständigheter som kan finnas, på samma sätt som i dag, lösas när den tilltalades personliga förhållanden går igenom vid huvudförhandlingen.

Ett argument som skulle kunna anföras mot att personutredning genomförs tidigt är att det finns en risk för att underlaget är inaktuellt när målet ska avgöras. Den risken finns redan i dag och uppstår framförallt i mål där handläggningen av en eller annan anledning drar ut på tiden. Flera av våra förslag syftar till att målen i domstol ska kunna avgöras tidigare än vad som är fallet i dag. Om domstolen får indikation på att det har inträffat något i den tilltalades livssituation som påverkar bedömningen av påföljdsfrågan innan målet ska avgöras kan personutredningen på samma sätt som i dag kompletteras. I sådana fall kan kompletteringen begränsas till de nya förhållandena och vilken betydelse det har för påföljdsvalet.

När det gäller misstänkta som är under 18 år inhämtas yttranden från socialnämnden redan i dag i ett tidigt skede. Om förundersökningen gäller ett brott med fängelse i straffskalan ska undersökningsledaren enligt 11 § andra stycket LUL som huvudregel inhämta ett sådant yttrande redan i samband med att den unge delges misstanke enligt 23 kap. 18 § RB. Om det inte skulle ha skett under förundersökningen ska åklagaren inhämta ett yttrande innan beslut fattas i åtalsfrågan. Det finns därför i dessa mål redan enligt nuvarande bestämmelser goda förutsättningar för att åklagaren ska kunna ha ett underlag för sitt påföljdsyrkande när åtalet väcks. Vi föreslår därför inga ändringar i dessa fall om tidpunkten för när yttranden från socialnämnden ska inhämtas eller vad de ska innehålla.

8.4.2 Personutredningen bör behövsanpassas

Det huvudsakliga syftet med en personutredning är att Kriminalvårdens yttrande ska ge ett underlag för bedömningen av påföljdsfrågan i domstol. Det är angeläget att personutredningen inte är mer omfattande än vad som krävs. Det är viktigt för att Kriminalvårdens resurser ska användas på ett effektivt sätt. Tiden det tar att genomföra en personutredning bör inte heller i onödan utgöra ett

hinder för ett effektivt och ändamålsenligt brottmålsförfarande. Dessutom kräver hänsynen till den enskildes personliga integritet att utredningen om hans eller hennes personliga förhållanden inte är mer omfattande än vad som är nödvändigt.

Företrädare från Kriminalvården har till oss uppgett att Kriminalvården är positiva till en ordning som innebär att yttrandena kan differentieras i högre grad än vad som är fallet i dag. Kriminalvården kan relativt enkelt och snabbt ta ställning till om det finns ett vårdbehov pga. missbruk eller andra skäl och om det med hänsyn till den misstänktes person finns förutsättningar för samhällstjänst. I de fall då det finns ett vårdbehov kan det däremot ta längre tid att ta fram ett lämpligt program eller vårdalternativ. Det kan också vid en första kontakt komma fram att det finns behov av ytterligare personutredning. Företrädarna för Kriminalvården har uppgett att viktiga förutsättningar för snabba och kvalitativa personutredningar är att beställningen på vad personutredningen bör vara inriktad på är tydlig och att den innehåller aktuella kontaktuppgifter. Ett problem som kan leda till att personutredningen drar ut på tiden eller inte kommer till stånd är att Kriminalvården kan ha svårt att få kontakt med den enskilde eller att han eller hon inte kommer på utsatt tid.

Om åklagaren i de fall det behövs en personutredning begär ett yttrande från Kriminalvården innan åtalet väcks ökar enligt vår bedömning förutsättningarna för att personutredningarna kan anpassas till behovet i det enskilda fallet. Kriminalvården kan då inom en kortare tid göra en mindre omfattande personutredning som är inriktad på om det finns vårdbehov, om personen är lämplig för samhällstjänst eller om det finns något som behöver utredas vidare. Kriminalvården kan redovisa sin bedömning i ett yttrande till åklagaren. Det kan innehålla ett konkret förslag till frivårdande påföljd i de fall det är aktuellt, och kort besked i frågorna om det finns vårdbehov, övervakningsbehov och om personen är lämplig för samhällstjänst. I många fall bör personutredningen kunna avslutas utan att något kompletterande yttrande behövs. När så inte är fallet kan Kriminalvården ange att det krävs ytterligare tid, t.ex. för att ta fram ett lämpligt påföljdsalternativ eller för att det krävs ytterligare utredning. Om Kriminalvården inte kunnat komma i kontakt med den enskilde kan det anges.

Den enskilde har ett ansvar för att medverka i personutredningen och den kommande rättsprocessen. Kriminalvårdens yttranden bör inte i onödan fördröjas om den enskilde brister i

detta ansvar. För att tydliggöra vikten av att den enskilde sköter kontakten med Kriminalvården kan det lämpligen anges i kallelsen till den misstänkte att konsekvensen av att han eller hon inte medverkar i personutredningen kan bli att åklagaren inte har möjlighet att framställa ett yrkande om en frivårdande påföljd. Vikten av att den misstänkte medverkar i personutredningen bör också redan tidigare ha betonats av Polisen i samband med att polisen tillsammans med den misstänkte gått igenom vad som kommer att ske i de olika delarna av processen i anledning av det brott som den enskilde är misstänkt för.

Enligt 1 § förordningen om särskild personutredning i brottmål, m.m. ska samråd med Kriminalvården ske om tiden för yttrandet ska bestämmas till kortare tid en månad. Vi bedömer att normaltiden för när Kriminalvården ska lämna ett yttrande av det slag som vi föreslår bör kunna förkortas. Vårt förslag är att normaltiden bestäms till 14 dagar, men vi har förståelse för att det vid den fortsatta beredningen av våra förslag kan komma fram synpunkter om att en annan tid är lämpligare. Vi vill dock betona att vårt förslag innebär att Kriminalvården ska lämna ett inledande yttrande som är mindre omfattande än vad yttrandena är i dag. Om Kriminalvården bedömer att det inte behövs ytterligare utredning kan personutredningen avslutas genom yttrandet. I de fall då det krävs ett utvidgat yttrande kan det i stället anges.

Genom ett yttrande innan åtalet väcks kan åklagaren få ett underlag för sitt yrkande om påföljd. I många fall bör det vara tillräckligt för att påföljdsfrågan ska kunna avgöras i domstol, med eller utan huvudförhandling. Någon ytterligare utredning behövs då inte efter att åtalet har väckts.

När Kriminalvården bedömer att det krävs ytterligare tid för att slutföra nödvändig personutredning kan rätten besluta om när kompletteringen ska ske efter att åtalet väckts. Det kan också ske om rätten av någon annan anledning bedömer att det krävs ytterligare utredning, t.ex. efter önskemål från den tilltalade eller dennes försvarare. Målet kan sättas ut till huvudförhandling och tiden fram till denna kan användas för att komplettera utredningen. Yttrandet kan på detta sätt användas för att tidigt identifiera i vilka fall det krävs en mer kvalificerad utredning. I avvaktan på att utredningen kompletteras kan åklagaren i åtalet ange ett yrkande grundat på sin uppfattning om brottslighetens straffvärde och vad som framkommit om den misstänktes person. Åklagaren kan sedan ändra sitt yrkande när personutredningen har kompletterats. Den som

åtalas får på det sättet ett incitament att aktivt medverka till att de kompletteringar som han eller hon anser behövs kommer till stånd. Han eller hon kan också föra fram synpunkter på detta i sitt svar på åtalet.

Ett exempel på en situation då det krävs en mer kvalificerad utredning om den misstänktes personliga förhållanden är när det finns skäl att inhämta ett läkarintyg enligt 7 § lagen om personutredning i brottmål, m.m. Det kräver i dag beslut av domstol. Vi anser inte att det finns skäl att ändra på det. Ett sådant beslut är särskilt ingripande för den enskildes personliga integritet. När det finns behov av ett sådant underlag bör domstol fatta beslut om det.

8.4.3 Konsekvenser för åklagarens handläggning

Inför ett åtalsbeslut tar åklagaren ställning till om det finns tillräckliga skäl för åtal och vilket brott åtalet ska avse. För att åklagaren ska kunna ange ett påföljdsyrkande krävs dessutom att åklagaren gör en uppskattning av brottets straffvärde. En sådan bedömning gör åklagaren redan i dag när han eller hon överväger om strafföreläggande kan utfärdas.

När det gäller bestämmandet av årsinkomsten vid fastställande av ett dagsbotsbelopp ska åklagaren, enligt 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) utreda den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden, om det finns anledning att anta att dagsböter kan komma att dömas ut. Förundersökningen innehåller också i vanliga fall uppgift om den misstänktes ekonomiska förhållanden, som exempelvis taxerad inkomst, som polis eller åklagare hämtat in under utredningen.

I sammanhanget kan nämnas att Påföljdsutredningen haft i uppdrag att analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka med bibehållen trovärdighet i straffet. Utredningen har tagit ställning till hur årsinkomsten ska fastställas vid dagsbotsberäkningen och gjort bedömningen att dagsbotsbeloppet bör fastställas utifrån en samlad bedömning, vid vilken den tilltalades senaste taxerade inkomst eller andra uppgifter från Skatteverket om möjligt ska beaktas (*Nya påföljder*, SOU 2012:34, avsnitt 16.3.2). Utredningen har hänvisat till förslagen i Månadsuppgiftsutredningens betänkande (*Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*, SOU 2011:40), som bl.a. innebär att Åklagarmyndigheten ska få tillgång till månadsuppgifter, dvs. uppgifter om lön och skatte-

avdrag på arbetstagarnivå som arbetsgivare och andra föreslås lämna varje månad till Skatteverket. Ett av skälen till förslaget är att Åklagarmyndigheten behöver uppgifterna när strafföreläggande ska utfärdas. Inkomsten har även betydelse för återbetalningsskyldigheten av kostnader för försvar och målsägandebiträde. Påföljdsutredningen har uttryckt att det bör övervägas om inte också de allmänna domstolarna bör få tillgång till månadsuppgifter, om förslaget genomförs. Enligt vår uppfattning bör åklagaren ansvara för att inhämta sådana månadsuppgifter, när uppgiften behövs för att framställa påföljdsyrkandet. Samtidigt innebär handläggningstiden i domstol att det emellanåt kan finnas ett behov av att även domstolen hämtar in färsk inkomstuppgifter under målets handläggning. Vi ansluter oss därför till Påföljdsutredningens bedömning att det bör övervägas att låta de allmänna domstolarna få tillgång till månadsuppgifter.

Ett viktigt underlag för ett påföljdsyrkande är om den som ska åtalas har gjort sig skyldig till brott tidigare. För att få reda på detta räcker det med en kontroll av misstanke- och belastningsregistret. En sådan kontroll görs redan i dag rutinmässigt av åklagarna.

Vårt förslag att åklagaren ska framställa ett påföljdsyrkande i åtalet innebär att åklagaren måste överväga om det behövs ytterligare underlag. Vilket underlag som behövs beror på vilket eller vilka brott åklagaren anser att den tilltalade har gjort sig skyldig till, åklagarens uppskattning av brottslighetens straffvärde och vad belastningsregistret innehåller. Åklagaren kan också få ledning av förundersökningen. Av denna framgår t.ex. ofta om den misstänkte har eller kan misstänkas ha missbruksproblem. Om åklagaren anser att det behövs ytterligare utredning om den tilltalades personliga förhållanden aktualiseras frågan om att inhämta en personutredning.

Vi föreslår, som vi utvecklat i föregående avsnitt, att yttrandena från Kriminalvården bör differentieras. Kriminalvården bör som regel kunna lämna ett yttrande senast inom 14 dagar efter beslutet att inhämta personutredning. Jämfört med i dag innebär det en halvering av den vanliga utredningstiden.

Även om tiden för personutredning görs kortare innebär vårt förslag förändringar för handläggningen vid åklagarkamrarna. För vissa ärenden kommer det antagligen att leda till att handläggningstiden vid åklagarkamrarna ökar jämfört med i dag. Situationen skiljer sig åt beroende på om åklagaren är förundersökningsledare eller om förundersökningen är polisledd.

Personutredning när åklagaren är förundersökningsledare

En åklagare som är förundersökningsledare kan göra en förhandsbedömning av påföljdsfrågan medan förundersökningen pågår. När förundersökningen fortskridit så långt att det finns sannolika skäl för brottsmisstanken och åklagaren bedömer att det kommer bli aktuellt att väcka åtal kan han eller hon göra en preliminär bedömning av vilket brott det är fråga om, en uppskattning av straffvärdet och vilken utredning om den misstänktes förhållanden som behövs.

Om det behövs en personutredning kan den avslutande delen av förundersökningen användas för att utredningen ska vara tillgänglig när åtalsbeslutet fattas. Om handläggningen sker på det sättet behöver åtalet inte fördröjas av att åklagaren inväntar ett yttrande från Kriminalvården.

Om den tilltalade är häktad har domstolen redan slagit fast att den tilltalade är på sannolika skäl misstänkt för ett visst brott. Åklagaren kan redan då, på motsvarande sätt som idag görs av domstol, inhämta en personutredning mot bakgrund av det häktningsgrundande brottet. Den tilltalades försvarare kan, på samma sätt som i dag, vid häktningsförhandlingen eller på annat sätt, framföra synpunkter på inriktningen av personutredningen, t.ex. om det ska genomföras en kontraktsvårdsutredning.

Personutredning vid polisledda förundersökningar

Om förundersökningen är polisledd redovisas förundersökningen till åklagaren efter att den slutförts. Åklagaren ska då ta ställning till åtalsfrågan. En stor del av de polisledda förundersökningarna gäller bötesbrott eller brott där påföljden regelmässigt bestäms till villkorlig dom utan samhällstjänst. I de fallen behövs ingen personutredning. Åklagaren kan också komma fram till att det inte finns tillräckliga skäl för åtal eller att det finns förutsättningar att meddela åtalsunderlåtelse eller besluta om förundersökningsbegränsning. Men personutredningen kommer oavsett detta att krävas i ett antalsmässigt stort antal ärenden. I de fallen kan vårt förslag leda till att genomströmningstiden vid Åklagarmyndigheten ökar jämfört med i dag eftersom det behövs tid för att inhämta en personutredning.

Ett alternativ när det gäller de polisledda förundersökningarna skulle kunna vara att en polisiär förundersökningsledare får möjlig-

het att besluta om personundersökning. Sedan 1 mars 2012 kan en polisiär förundersökningsledare besluta att inhämta yttranden från Socialnämnden enligt 11 § LUL. I mål där den tilltalade är under 18 år görs sig dock speciella hänsyn gällande. Ett yttrande från Socialnämnden ska som huvudregel inhämtas redan i samband med den unge delges misstanke. Brottsmisstanken kan föranleda insatser från Socialnämnden oberoende av om ärendet leder till åtal. Yttranden från Kriminalvården bör bara inhämtas i de fall då det är aktuellt att väcka åtal.

Frågan om en polisiär förundersökningsledare skulle kunna besluta att inhämta yttrande från Kriminalvården övervägdes av Beredningen för rättsväsendets utveckling i SOU 2001:59. Beredningen kom fram till att det, i varje fall under de förhållanden som rådde 2001, inte var lämpligt. De skäl som beredningen anförde för sin ståndpunkt är övertygande. Det är inte heller under dagens förhållanden lämpligt att ge polisiära förundersökningsledare möjlighet att besluta om personutredning. Det är åklagaren som har kompetensen att fatta beslut i åtalsfrågan och formulera påföljdsyrkandet. Det bör därför också vara åklagaren som beslutar om vilken utredning som behövs. Det är annars stor risk att onödiga personutredningar utförs och att personutredningar i flera fall inte inriktas på det som är relevant när påföljdsfrågan ska avgöras.

Den ökade genomströmningstid i åklagarledet som vårt förslag kan leda till för vissa ärenden ska ställas i relation till fördelarna för hela rättskedjan. Det möjliggör att många mål kan avgöras på ett enkelt och snabbt sätt i domstol utan huvudförhandling. Det ökar förutsättningarna för att det finns ett tillräckligt beslutsunderlag när målet ska avgöras. Det ökar också, som vi utvecklat i föregående avsnitt, förutsättningarna för mer effektiva och bättre personutredningar som är anpassade efter vad som krävs i det enskilda fallet.

Att handläggningstiden vid Åklagarmyndigheten förlängs får konsekvenser för möjligheten att använda förenklad delgivning enligt de nuvarande bestämmelserna. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 8.5.

Liksom våra övriga förslag som innebär att åtgärder som i dag sker i domstol ska vidtas i ett tidigare skede, medför förslaget att personutredning regelmässigt ska inhämtas innan åtal väcks, att det sannolikt kommer att krävas en förstärkning av administrativ personal vid åklagarkamrarna.

8.4.4 Utformningen av bestämmelserna

Åklagaren bör som vi utvecklat i detta avsnitt få ett tydligare ansvar för att inhämta personutredningar innan åtalet väcks. För att klargöra det bör 2 § lagen om personutredning i brottmål, m.m. kompletteras med en bestämmelse med innebörd att åklagaren ska besluta att inhämta ett yttrande från Kriminalvården om det behövs för att åklagaren ska kunna ange ett yrkande om påföljd när åtalet väcks. En förutsättning för att åklagaren ska kunna inhämta ett yttrande är redan enligt gällande bestämmelser att den misstänkte är på sannolika skäl misstänkt. Dessutom bör utredningen ha kommit så långt att åklagaren bedömer att det är aktuellt att väcka åtal och att åklagaren har en preliminär uppfattning om vilket brott som åtalet ska avse och vad straffvärdet är. I annat fall finns det risk att personutredning genomförs i onödan.

Bestämmelser som rör yttrandenas innehåll, när de ska lämnas och när de ska kompletteras, bör lämpligen föras in i förordningen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Bestämmelserna bör utgå från att åklagaren eller rätten på samma sätt som i dag beslutar att inhämta ett yttrande från Kriminalvården. Den misstänkte kan underrättas om åklagarens beslut att inhämta personutredning i samband med att han eller hon kallas till Kriminalvården. Kriminalvården ska alltid lämna ett yttrande inom den tid som angetts i beslutet. Vi föreslår att normaltiden bör vara 14 dagar. Om det är aktuellt kan Kriminalvården i yttrandet ange att det krävs ytterligare utredning och hur lång tid utredningen förväntas ta. I sådana fall bör det naturliga vara att rätten, efter att målet satts ut till huvudförhandling, anger en tid för när ett kompletterande yttrande ska lämnas. I de fall då det inte krävs ytterligare utredning ska personutredningen avslutas genom yttrandet. Det ska förstås inte hindra att rätten eller åklagaren beslutar att inhämta ett kompletterande yttrande i de fall då det behövs.

8.5 Delgivning

8.5.1 Reformbehovet

För att åstadkomma en effektiv brottmålsprocess krävs inte bara behovsanpassade förfaranderegler utan även att enskilda som ska medverka i mål eller ärende kan delges handlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Det är grundläggande att reglerna om delgivning i brottmål bör vara utformade så att det finns rimliga garantier för att den tilltalade har fått del av innehållet i de handlingar som ligger till grund för domstolens avgörande. Samtidigt som delgivningsreglerna är en viktig rättssäkerhetsgaranti så får de inte vara utformade på ett sätt så att de hindrar eller försenar brottmålsprocessen. I förarbetena till den nya delgivningslagen påpekas att det är rimligt att lägga ett ansvar på parterna att bevaka handlingar som domstolar och andra myndigheter skickar i pågående mål och ärenden⁷. Bristande delgivning är också en av de vanligaste orsakerna till att handläggningen av ett mål drar ut på tiden. Att bestämmelserna om delgivning är utformade på ett ändamålsenligt sätt är alltså viktigt både av rättssäkerhets- och effektivitetsskäl.

Delgivningsbestämmelserna bör, menar vi, vara konstruerade så att de ger den flexibilitet som behövs för att tillgodose kravet på en snabb och ändamålsenlig handläggning genom hela rättskedjan. Liksom för brottmålsprocessens del bör alltså en helhetssyn anläggas på hur delgivning kan ske under handläggningen. Reglerna bör vara utformade så att de garanterar att den enskilde får del av det material som ligger till grund för domstolens avgörande, utan att det för den skull byggs in onödiga svårigheter eller hinder i myndigheternas och domstolarnas hantering.

Det är rimligt att den som vet om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott också har ett ansvar för att bevaka vad som händer i ärendet, så länge den misstänkte med viss regelbundenhet underrättas om hur handläggningen fortskrider. Grundtanken i vårt förslag är att det ska bli en bättre process för den tilltalade. I det ligger att han eller hon löpande under utredningen ska informeras om vad som är nästa steg i processen. Myndigheterna inom rättsväsendet bör därför samverka så att handlingar delges på ett smidigt sätt genom hela rättskedjan. De brottsutredande myndigheterna bör kunna vidta delgivningsåtgärder till förmån för domstolen så att frågor om ansvar för brott kan prövas av rätten inom rimlig tid. Reglerna bör vara utformade så att en sådan samverkan underlättas.

Mot denna bakgrund har vi valt att se över reglerna om delgivning i brottmål. Det är vår utgångspunkt att förenklad delgivning ska kunna användas av rättsväsendet i så stor utsträckning som möjligt och att reglerna bör göras mer flexibla.

⁷ Se exempelvis *Ny delgivningslag*, prop. 2009/10:237 s. 131

8.5.2 Allmänt om delgivningslagen

Den 1 april 2011 trädde en ny delgivningslag (2010:1932) i kraft. Delgivningslagen gäller när delgivning ska ske i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet. Om det finns en avvikande bestämmelse i lag eller annan författning så gäller den bestämmelsen. Genom delgivningsreglerna ska bl.a. rimliga garantier skapas för att enskilda i mål och ärenden som rör dem har kunnat ta del av innehållet i de handlingar som legat till grund för myndighetens avgörande.

Syftet med den nya delgivningslagen var enligt regeringen att ge bättre förutsättningar för en effektiv och säker hantering av delgivningar. Ett större ansvar skulle läggas på parterna att bevaka handlingar som domstolar och andra myndigheter skickar i pågående mål och ärenden. Förändringarna ingick som ett led i arbetet med att minska andelen inställda huvudförhandlingar i brottmål.

De delgivningssätt som framförallt aktualiseras i brottmål är vanlig delgivning, muntlig delgivning, stämningssmannadelgivning och förenklad delgivning. Delgivningssätt ska alltid väljas med utgångspunkt från att sättet ska vara ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt. Delgivning får inte heller ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet (4 § andra stycket delgivningslagen). Muntlig delgivning och förenklad delgivning får enligt lagen inte användas för att delge en handling som inleder ett förfarande. Det är den myndighet som handlägger ett mål eller ärende som i allmänhet ska se till att delgivning sker och kontrollera att den har gått till på rätt sätt.

8.5.3 Information om förenklad delgivning

Förenklad delgivning får enligt 24 § första stycket delgivningslagen som huvudregel användas av en myndighet mot part enbart om denne av myndigheten fått information om att delgivningssättet kan komma att användas i målet eller ärendet. I förarbetena har denna ordning motiverats med att det skulle kunna vara tveksamt om sakens identitet är densamma i olika skeden, alltså om vad som egentligen är samma mål eller ärende. Det skulle enligt motiven

också kunna vara svårt att i en information i första instans precisera i vilken sorts ärende och vid vilken myndighet som saken kan komma att handläggas i ett senare skede. Ett annat skäl som har lyfts fram som ett argument för en ordning där information om förenklad delgivning måste lämnas i varje mål eller ärende och i varje instans är att varje myndighet själv bör få bestämma vilka delgivningsformer den vill använda. Dessutom har det hävdats att en annan ordning kan innebära att den enskilde måste hålla sig anträffbar längre tid än vad som kan vara skäligt. Förenklad delgivning bör därför enligt motiven kräva att information om delgivningsformen delges i varje ärende och hos varje myndighet för sig (prop. 1990/91:11 s. 22 f).

8.5.4 Regler om delgivning av handlingar i brottmål

När det gäller delgivning av handlingar i brottmål finns det särskilda regler om det i rättegångsbalken (33 kap. 6–8 §§ RB). I 6 § finns regler om delgivning av stämning. Förenklad delgivning vid överklagande till andra instans regleras i 7 § och en bestämmelse om delgivning av part som saknar hemvist inom riket finns i 8 §.

Särskilt om delgivning av stämning

I samband med ikraftträdandet av den nya delgivningslagen ändrades regeln i 33 kap. 6 § RB om på vilket sätt stämning i brottmål får delges. I bestämmelsen görs ett undantag från regeln i 24 § delgivningslagen om att förenklad delgivning inte får användas vid delgivning av en handling som inleder ett förfarande och att parten måste ha fått information om att delgivningssättet kan komma att användas av den myndighet som handlägger målet eller ärendet.

Innan bestämmelsen ändrades kunde stämning i brottmål delges genom vanlig delgivning eller genom stämningsmannadelgivning om delgivningsmottagaren påträffades. Det fanns sedan 2001 ett undantag som gjorde det möjligt att under vissa förutsättningar delge stämningsansökningar med förenklad delgivning om åtalet som avsåg brott som kunde beivras genom ordningsbot.

Numera följer det av 33 kap. 6 § RB att stämning och bifogade handlingar i brottmål oavsett brottstyp kan delges genom förenklad delgivning om handlingarna skickas inom sex veckor från

det att den tilltalade vid ett personligt sammanträffande med polis, åklagare, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen fått del av information om att sådan delgivning kan komma att användas i tingsrätten. För att tingsrätten ska kunna använda förenklad delgivning under målets fortsatta handläggning, t.ex. för att delge kallelser, måste domstolen dessförinnan delge den tilltalade information om att så kan komma att ske (prop. 2009/10:237 s. 270).

Kravet på att delgivningsmottagaren ska ha fått information om delgivningssättet vid ett personligt sammanträffande har uppställts för att det inte ska finnas någon risk att den misstänkte missuppfattar vad förenklad delgivning innebär (a. prop. s. 149).

Förenklad delgivning sker genom att tingsrätten skickar den handling som ska delges till delgivningsmottagaren och efterföljande arbetsdag ett kontrollmeddelande om att så har skett. I praktiken skickas handlingen oftast med post till delgivningsmottagaren under dennes senast kända adress och dagen efter ett meddelande om att handlingen har skickats. Om den senast kända adressen inte kan användas får handlingen och kontrollmeddelandet skickas till delgivningsmottagarens folkbokföringsadress om det finns en sådan och det är en annan än den senast kända adressen. Myndigheten förutsätts dokumentera att meddelandet har sänts, exempelvis genom att göra en anteckning om det i akten. Regleringen är teknikneutral. Det betyder att handlingen exempelvis kan skickas elektroniskt.

Det finns en möjlighet för tingsrätten att ge i uppdrag åt åklagare att utfärda stämning enligt 45 kap. 1 och 16 §§ RB. I sådant fall ansvarar åklagaren för att den tilltalade delges stämning och därtill fogade handlingar.

Utöver de krav som ställs upp i 33 kap. 6 § RB för att förenklad delgivning ska kunna ske, måste även övriga förutsättningar enligt delgivningslagen vara uppfyllda. En prövning av att det inte är olämpligt att använda förenklad delgivning med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet ska göras. Enligt motiven kan det vara olämpligt att använda förenklad delgivning om brottsmisstanken har ändrats sedan informationen delgavs. Ett annat exempel som nämns i förarbetena på en situation där det kan vara olämpligt att använda förenklad delgivning är att den misstänkte har varit påverkad eller av annan anledning kan antas ha haft svårt att ta till sig informationen om vad förenklad delgivning innebär (a. prop. s. 270).

Tidsfristen för delgivning av stämning

Handlingarna som ska delges ska ha skickats till den misstänkte inom sex veckor från det att han eller hon delgetts upplysningen om att förenklad delgivning kan komma att användas i tingsrätten. Tidsperioden har bestämts utifrån vad som kan anses rimligt att kräva av den misstänkte när det gäller att hålla sig underrättad om handläggningen i brottmålet. Det har skett bl.a. med hänsyn till erfarenheter från en försöksverksamhet som bedrevs vid Stockholms tingsrätt, och senare även vid Uppsala tingsrätt och Helsingborgs tingsrätt, under perioden den 1 juli 2004–30 juni 2008. Då gällde en särskild lag (2004:505) om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål. Försöksverksamheten, det s.k. Snabbspåret, innebar att den tilltalade med undantag från gällande delgivningsregler fick delges stämningsansökan och andra handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning om han eller hon vid en polismyndighet eller Åklagarmyndigheten hade fått del av information om att sådan delgivning kunde komma att användas i brottmålet. Dessutom krävdes för att förenklad delgivning skulle få användas att det vid tidpunkten för delgivning av stämningsansökan inte hade gått längre tid än fem veckor sedan brottsanmälan upprättades. Eftersom delgivning med förenklad delgivning anses ha skett när två veckor förflutit från det att handlingen skickades innebar det i praktiken att tingsrätten behövde skicka stämningen till den tilltalade inom 20 dagar från det att brottsanmälan hade upprättats. De ärenden som skulle handläggas inom Snabbspåret avsåg sådana brott som faller under polisens förundersökningsledning, s.k. mängdbrottsärenden.

Försöksverksamheten utvärderades av Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket i en rapport avgiven i oktober 2008, *Snabbspåret En försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål* (dnr Ju2008/8451/Å). Det konstateras i rapporten att endast ca 11 procent av möjliga ärenden fördes in på Snabbspåret, att de vanligaste brottstyperna var stöld, snatteri och rattfylleri och att brott med muntlig bevisning liksom brott som överhuvudtaget var mer svårutredda förekom mycket sparsamt. Sammanfattningsvis drogs slutsatsen att det var brott som normalt kunde handläggas snabbt som hade kommit att hanteras inom Snabbspåret. Det konstaterades också att det förenklade delgivningsförfarandet hade lett till effektivitetsvinster utan att detta gått ut över rättssäker-

heten. I rapporten gjordes bedömningen att tidsfristen om fem veckor borde utökas till åtta veckor (a.a. s. 93 ff.). De skäl som anfördes för det var främst att det var nödvändigt att polisen fick ytterligare tid att slutföra förundersökningarna för att kunna handlägga alla mängdbrottsärenden i Snabbspåret. Utökad tid för polisen angavs också vara en fördel för att hinna med olika typer av tekniska undersökningar och för att den misstänkte verkligen skulle få skäligt rådrom att lämna synpunkter på förundersökningen.

Vid införandet av den generella regeln om förenklad delgivning av stämning och andra handlingar i brottmål angav regeringen att det endast kan ställas krav på att den misstänkte håller sig under rättad i åtalsfrågan under en kortare tid. Regeringen menade att det kunde vara rimligt att den misstänkte bevakar om åtal väcks under något längre tid än vad som gällt under försöksverksamheten och anslöt sig till den bedömning i fråga om tiden som gjorts i departementspromemorian (prop. 2009/10: 237 s. 149). I promemorian angavs att tidsperioden bör vara sex veckor från det att den misstänkte har delgetts upplysningen om att förenklad delgivning kan komma att användas till dess att tingsrätten utfärdat stämning och skickat stämningsansökningen till den misstänkte (Ds. 2009:28 s. 190 f).

8.5.5 Hur har reglerna om förenklad delgivning av stämning i brottmål införlivats?

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket redovisade i maj 2010 ett regeringsuppdrag *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*. Myndigheterna redovisade i rapporten en modell för att i så många mängdbrottsärenden som möjligt kunna använda förenklad delgivning enligt lagförslaget. Modellen byggde på att polismyndigheterna skulle arbeta för polisen skulle delge den misstänkte information om förenklad delgivning av stämning i alla sådana ärenden där en polis personligen träffar den misstänkte. Vidare skulle polismyndigheterna sträva efter att redovisa utredningen till åklagaren senast en månad efter det personliga sammanträffandet. Åklagaren i sin tur skulle verka för att fatta beslut i åtalsfrågan så snart som möjligt och i varje fall inom sådan tid att tingsrätten helst hade en vecka, men minst tre arbetsdagar till sitt förfogande för att skicka

ut handlingarna till den tilltalade med förenklad delgivning. För tingsrätternas del innebar modellen att domstolarna skulle prioritera de mål som hanterats på det beskrivna sättet så att möjligheten att använda förenklad delgivning inte gick förlorad.⁸

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har därefter i en rapport redovisat de gemensamma åtgärder som vidtagits för att förbättra hanteringen av mängdbrott i hela rättskedjan.⁹ I rapporten har även en preliminär bedömning gjorts av hur de nya delgivningsbestämmelserna har tillämpats. Det konstateras att reformen ännu inte fått full effekt i rättskedjan före domstolen.

Enligt rapporten har Domstolsverket skickat ut två enkäter till landets tingsrätter i maj respektive augusti 2011 med frågor i anledning av det förenklade delgivningsförfarandet. Sammantaget gav enkätsvaren bilden av att det utökade tillämpningsområdet för förenklad delgivning har börjat komma till användning i domstol. Huvuddelen av tingsrätterna angav att de vanligen i praktiken klarar av att utfärda stämning och skicka kallelse inom sexveckorsfristen.¹⁰ Bland svaren var dock spridningen stor när det gällde i vilken mån polis och åklagare i mängdbrottmålen hade delgett den misstänkte informationen om förenklad delgivning och därefter handlagt målen så att tidsfristen kunnat hållas. En annan slutsats av enkätsvaren som dragits i rapporten är att det sällan funnits skäl för tingsrätten att inte godta den delgivning av information om förenklad delgivning som polisen genomfört.

I en enkät som enligt rapporten skickats till polismyndigheterna och åklagarkamrarna ställdes frågan om vilka gemensamma eller myndighetsinterna åtgärder eller rutiner som hade bestämts med anledning av det vidgade tillämpningsområdet för förenklad delgivning av stämning i brottmål. Enkätsvaren visar att 63 procent av polismyndigheterna och åklagarkamrarna infört gemensamma rutiner för tillämpningen av de nya reglerna.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har enligt rapporten gemensamt informerat samtliga åklagarkammare och polismyndigheter om de nya delgivningsreglerna och angett på vilket

⁸ För en utförligare beskrivning av modellen, se rapporten s. 148 ff.

⁹ *Förbättrad hantering av mängdbrott*, Redovisning i oktober 2011 av uppdrag i regleringsbrevet för 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, Åklagarmyndigheten samt Sveriges domstolar, s. 43 ff.

¹⁰ 17 tingsrätter har svarat att de alltid klarar det och 13 tingsrätter att de klarar det i 91–99 procent av de aktuella målen. Sammantaget har 40 tingsrätter besvarat frågan.

sätt polismyndigheterna ska uppmärksamma åklagarkamrarna på tidpunkten och formerna för polisens delgivning av information om förenklad delgivning av stämning. Landets åklagarkamrar och polismyndigheter ska även, med något undantag, ha informerat personalen om det utökade tillämpningsområdet för förenklad delgivning. Av rapporten framgår även att samverkansgrupper bildats på sina håll mellan Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten och Polisen på central och lokal nivå.

Åklagarmyndigheten har beslutat om riktlinjer för hanteringen av mängdbrott, ÅMR 2011:5 *Åklagarmyndighetens mängdbrotts-hantering*. I riktlinjerna hänvisas till en intern promemoria, *Nya delgivningsbestämmelser*, av vilken de närmare förutsättningarna för delgivningsförfarandet och de praktiska handläggningsrutinerna framgår. Enligt promemorian ska tjänstemannen dokumentera att information har lämnats om förenklad delgivning vid ett personligt möte med den misstänkte genom en anteckning i protokollet eller motsvarande. Vidare anges att det bör antecknas om det efter muntlig delgivning skulle anses obehövt att överlämna delgivningshandlingen till den misstänkte och skälen för det. Dessutom anges i promemorian vilken information som Polisen förväntas redovisa till åklagarkammaren för det fall det förenklade delgivningsförfarandet har använts.¹¹

Rikspolisstyrelsen har utarbetat föreskrifter och allmänna råd om information om förenklad delgivning enligt 33 kap. 6 § andra stycket RB, som ännu inte antagits vid årsskiftet 2012/2013 (FAP 261-2). För de brott som kan redovisas i Polisens nya utredningsstöd, Pust, finns numera i systemet en särskild funktion för att dokumentera att information om förenklad delgivning har lämnats. Där ska anges när den misstänkte delgivits information om förenklad delgivning, att detta skett vid ett personligt möte och namnet på den polisman som intygat att så skett. Det finns också ett metodstöd knutet till funktionen. I det anges bland annat att polisen alltid ska delge information om förenklad delgivning när en misstänkt hörs, att delgivning av sådan information innebär att polismannen ska överlämna skriftlig information om förenklad delgivning vid ett personligt möte med den misstänkte samt att polismannen ska dokumentera att delgivning skett enligt delgivnings-

¹¹ *Nya delgivningsbestämmelser* (prop. 2009/10:237), Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum i Malmö, 2011-09-08, s. 10.

lagen.¹² En blankett för ändamålet har tagits fram av Rikspolisstyrelsen.¹³ I polisens nuvarande system för brottsanmälan och utredning, DurTvå, har det däremot inte gjorts några anpassningar som underlättar rapporteringen av att polisen lämnat information till den misstänkte om förenklad delgivning av stämning.

Enligt polisiära förundersökningsledare som vi talat med har rutinerna ännu inte satt sig för när och hur information om förenklad delgivning av stämning ska lämnas till den misstänkte och hur detta ska dokumenteras. I ärenden på utredningsroteln finns sällan uppgift om att information om förenklad delgivning av stämning har lämnats av polis i yttre tjänst.

I den målundersökning som vi genomfört har stämning delgetts med förenklad delgivning i knappt sju procent av målen (102 av 1 505 mål). Undersökningen avser mål som avgjorts slutligt genom dom under tiden den 1–30 september 2011¹⁴. Lagen hade inte trätt i kraft när flera av målen, 21,3 procent, anhängiggjordes i tingsrätten. Därtill kommer att det tar tid att etablera nya arbetssätt. Av resultatet av målundersökningen kan därför inte dras några säkra slutsatser om vilken effekt den utökade möjligheten till förenklad delgivning i brottmål har fått.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den redovisning som Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har gjort i oktober 2011 talar för att reformen fortfarande inte har fått fullt genomslag. Informationsinsatserna till trots talar också de upplysningar som har lämnats till oss av polisiära förundersökningsledare i samma riktning. Bestämmelsen om förenklad delgivning av stämning i brottmål synes alltså ännu inte ha kommit att tillämpas i avsedd utsträckning, framförallt hos Polisen.

¹² För metodstödets fullständiga innehåll, se rapporten s. 42.

¹³ RPS 400.8 Information om förenklad delgivning.

¹⁴ Urvalsperioden för Södertörns tingsrätt har varit den 1–31 oktober 2011.

8.5.6 Myndigheterna bör samverka för att förenklad delgivning ska kunna användas

Bedömning: Polis, åklagare och domstol bör samverka för att reglerna om förenklad delgivning av handlingar i brottmål ska tillämpas. Regeringen bör i regleringsbrev för myndigheterna ställa upp verksamhetsmål som ger varje enskild myndighet incitament att ta ett gemensamt ansvar för att reglerna får genomslag och se till att effekterna av det förenklade delgivningsförfarandet utvärderas och följs upp.

Polis, åklagare och domstol behöver samverka för att den tilltalade ska kunna delges handlingar i brottmål och för att tingsrätten i största möjliga utsträckning ska kunna använda sig av förenklad delgivning. Myndighetssamverkan är nödvändig för att myndigheterna ska kunna leva upp till det rättssäkerhetskrav som kan ställas på rättsväsendet att avgöra frågor om ansvar för brott inom rimlig tid.

I avsnitt 8.5.5 har vi beskrivit de åtgärder som varje enskild myndighet har vidtagit för att införliva det nya delgivningsförfarandet för stämning i brottmål. Sammanfattningsvis har lokala och nationella samverkansgrupper inrättats för att reformen ska få avsett genomslag och berörda myndigheter har samverkat i olika former. Detta har dock inte skett överallt. Informationsinsatser har genomförts såväl i Rikspolisstyrelsens, Åklagarmyndighetens och Domstolsverkets regi som internt på myndigheterna. Majoriteten av polismyndigheterna och åklagarkamrarna har skapat gemensamma rutiner för tillämpningen av det förenklade delgivnings sättet. Därtill har polisens nya utredningsstöd, Pust, anpassats med en funktion för att redovisa åtgärder och riktlinjer har tagits fram för åklagares mängdbrottshantering.

Reformer som berör flera myndigheters verksamhet ställer höga krav på förmåga hos myndigheterna att inta ett helhetsperspektiv. Polis och åklagare behöver anpassa sina rutiner för att tingsrätterna ska kunna använda ett förenklat delgivningsförfarande. Myndigheterna behöver samverka kring nya arbetssätt och metodstöd för att dokumentera hur information om förenklad delgivning lämnats. Vi menar att det måste finnas ett gemensamt ansvar för myndigheterna att verka för en effektiv och rättssäker hantering av målen i hela rättskedjan. Det krävs samverkan men även incitament som

motiverar var och en av myndigheterna att anlägga ett rättskedjeperspektiv. Regeringen bör därför i regleringsbrev ställa upp verksamhetsmål som ger varje enskild myndighet incitament att ta ett sådant gemensamt ansvar.

Som vi angett i avsnitt 8.1.4 menar vi att stämning ska utmönstras och att bestämmelsen om att åklagaren ska ansöka om stämning hos rätten därmed ska ändras. Vi föreslår att åklagaren ska förelägga den tilltalade att svara på åtalet i samband med att det ges in till rätten och det är då naturligt att i första hand åklagaren ska vidta åtgärder för att delge den tilltalade åtalet, se avsnitt 8.3.3. Om delgivningsåtgärderna inte lyckas bör ansvaret för delgivningen gå över från åklagaren till domstolen.

Polis och åklagare bör enligt vår mening ha det huvudsakliga ansvaret för att delgivningsåtgärder vidtas så att den misstänkte kan få del av åtalet i samband med att det väcks. Det är ett viktigt led i att korta handläggningstiderna i hela rättskedjan. Det ligger i linje med Polisens angivna mål och prioriteringar för 2013–2015 att göra det möjligt för tingsrätterna att i så stor utsträckning som möjligt kunna använda sig av förenklad delgivning vid stämning i brottmål och kallelse till huvudförhandling.¹⁵ Med vårt förslag att stämning ska avskaffas är det inte en given ordning att det i första hand är domstolen som ska vidta delgivningsåtgärder. I och för sig är det en naturlig utgångspunkt att det är den myndighet som handlägger ett mål eller ärende som i allmänhet ska ha ansvar för att delgivning sker. Men så länge handläggningen inte har påbörjats vid tingsrätten är det lämpligare att polis och åklagare vidtar sådana åtgärder som kan underlätta delgivning av handlingar i målet senare under processen och att alltså åklagaren delger åtalet med den tilltalade.

Dagens bestämmelser om att domstolen förelägger den tilltalade att svara på åtalet innebär, förutom i de sällsynta fallen med åklagarstämning, att domstolen i princip har ett odelat ansvar för att den tilltalade delges åtalet. Ansvaret omfattar både valet av delgivningssätt och en skyldighet att kontrollera att de åtgärder som behövs för att delgivning ska ha skett även har vidtagits.

Delgivningsåtgärder bör enligt vår mening, som tidigare framhållits, vidtas så tidigt som möjligt i rättskedjan. Rikspolisstyrelsen bör verka för att polismyndigheterna vid varje tillfälle en polisman träffar den misstänkte personligen, delger honom eller henne

¹⁵ Polisens mål och prioriteringar 2013–2015, s. 4.

information om förenklad delgivning av handlingar i brottmål och kontrollerar att kontaktuppgifterna i utredningen är aktuella. På samma sätt bör Åklagarmyndigheten arbeta för att åklagare tillämpar reglerna om det förenklade delgivningsförfarandet och inför rutiner för att delge den tilltalade åtalet med förenklad delgivning i samband med att det väcks. Det yttersta ansvaret för att den tilltalade delges handlingar i brottmålet på ett godtagbart sätt måste enligt vår uppfattning fortfarande ligga på domstolen. Vi menar att regeringen i myndigheternas regleringsbrev bör slå fast verksamhetsmål som bidrar till att myndigheterna tar ett gemensamt ansvar för att reglerna får genomslag i praktiken och se till att effekterna av det förenklade delgivningsförfarandet utvärderas och följs upp.

8.5.7 Sexveckorsfristen tas bort

Förslag: Åtalet ska kunna delges den tilltalade genom förenklad delgivning om han eller hon vid ett personligt sammanträffande har delgetts information av polisman, åklagare, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen om att sådan delgivning kan komma att användas. Kravet på att det vid den tidpunkt när handlingarna skickas till den tilltalade inte har förflutit längre tid än sex veckor sedan informationen lämnades tas bort.

Som redogjorts för i avsnitt 8.5.4 är det en förutsättning för att använda förenklad delgivning i tingsrätten att det när handlingarna skickas till den tilltalade inte har förflutit längre tid än sex veckor sedan informationen om delgivningssättet lämnades. Vi anser att det inte i lag ska anges en bestämd tid inom vilken förenklad delgivning kan ske efter att den informationen har lämnats till den enskilde. Det avgörande för att förfarandet ska vara rättssäkert och bidra till att en rättegång kan hållas inom rimlig tid är att den tilltalade har informerats om att förenklad delgivning kan komma att användas för att delge åtalet och andra handlingar i brottmålet och att delgivningssättet inte är olämpligt.

Vi har i avsnitt 3.5 betonat vikten av att den tilltalade kontinuerligt hålls informerad om vad som händer i processen och hur han eller hon förväntas medverka. Det är viktigt för att förenklad delgivning ska kunna användas i så stor utsträckning som möjligt.

Vi återkommer till att det bör vidtas åtgärder inom detta område i samband med att vi redogör för vår syn på det arbete som bör göras för att förbereda genomförandet av våra förslag (se avsnitt 17).

Den som delgetts misstanke om brott är medveten om att det pågår ett rättsligt förfarande och att det kan komma att leda till en kommande domstolsprocess. Förenklad delgivning kräver ingen bekräftelse på att mottagaren har tagit emot handlingen utan bygger på tanken att det är rimligt att kräva av den som har informerats om att förenklad delgivning kan komma att användas i ett visst mål eller ärende, och som vet att det pågår en brottsutredning vid en myndighet, också bevakar sin post med viss regelbundenhet så att hans eller hennes intresse av att få ta del av handlingar i målet kan tillgodoses på ett enkelt sätt. Dubbla försändelser anses i princip eliminera risken för att fel i posthanteringen eller att händelser sedan brevet kommit fram till adressaten leder till att delgivningsmottagaren inte får del av försändelserna. Därutöver anses kontrollmeddelandet ha en funktion som påminnelse och kompletterande information om delgivningen.

Genom att förenklad delgivning accepteras som delgivningssätt godtas i praktiken att delgivningsmottagaren inte bekräftar att den handling som har skickats för delgivning på hans eller hennes senast kända adress har kommit fram. Av rättssäkerhetsskäl kan det, som tidigare anförts, vara motiverat att uppställa ett krav på personligt sammanträffande som ytterligare förutsättning när det gäller förenklad delgivning av den handling som inleder brottmålsprocessen, dvs. åtalet. Detta för att verkligen säkerställa att delgivningsmottagaren förstår innebörden av informationen om förenklad delgivning.

Liksom i övriga delgivningsärenden bör det dock kunna överlåtas åt tingsrätten att pröva frågan under hur lång tid efter det att informationen om förenklad delgivning överlämnades som detta delgivningssätt lämpligen kan användas. Vid den bedömningen bör särskild vikt läggas vid hur lång tid som gått sedan någon av rättsväsendets myndigheter, Polis, åklagare eller domstol kommunicerade med den tilltalade i målet eller ärendet. Kontakter mellan Polis, åklagare eller Kriminalvården och å andra sidan den tilltalade bör enligt vår mening i princip kunna beaktas vid den lämplighetsbedömningen.

Vi menar alltså att det bör vara tillräckligt att, liksom i andra delgivningsärenden, göra en prövning av att det inte är olämpligt att använda förenklad delgivning med hänsyn till omständigheterna

i ärendet. Det förhållandet att fråga är om delgivning av den handling som inleder domstolsprocessen borde enligt vårt synsätt inte medföra att det måste finnas en lagstadgad tidsfrist. Det betyder att förenklad delgivning alltså inte bör användas om alltför lång tid förflutit sedan information om delgivningssättet lämnades till den tilltalade. Hur lång tid som det rimligen kan begäras att en person bevakar ett beslut i åtalsfrågan bör emellertid enligt vår uppfattning inte detaljregleras i lag.

I förarbetena till den nya delgivningslagen, prop. 2009/10:237 s. 149 anges att det endast bör ställas krav på att en brottsmisstänkt håller sig underrättad i åtalsfrågan under en kortare tid samt att en sådan begränsning torde vara nödvändig för att bestämmelsen ska leva upp till kravet på en rättvis rättegång som ställs i artikel 6 i Europakonventionen. I artikeln uppställs vissa minimirättigheter i brottmål. En av dem är rätten att ofördröjligen och i detalj på ett språk som han eller hon förstår bli underrättad om anklagelse om brott (artikel 6.3 punkten a). Underrättelsen kan vara muntlig eller skriftlig.

Enligt motiven till den nuvarande sexveckorsfristen kan den tilltalade bara under en kortare tid förutsättas ha informationen om förenklad delgivning i minnet och förväntas ta till vara sina intressen genom att bevaka sin post. Med hänsyn till erfarenheter från det s.k. Snabbspåret anfördes det som rimligt att ställa krav på att den misstänkte bevakar om åtal väcks under något längre tid än vad som hade gällt inom ramen för försöksverksamheten, vilket var fem veckor från det att anmälan om brottet upprättades (Ds 2009:28 s. 190). Enligt vår mening är inte den tid en person rimligen kan förväntas bevaka ett beslut i åtalsfrågan avhängig av hur lång handläggningstid som Polis, åklagare och domstol behöver. Ett sådant resonemang synes dock delvis ha legat till grund för den nuvarande tidsperioden. I Snabbspårsrapporten förs nämligen ett bakomliggande resonemang om att tillräckligt många ärenden inte kommit att omfattas av försöksverksamheten till följd av att det tidsutrymme som funnits för polisen lett till att ärendemängden blivit alltför liten (s. 92 samt avsnitt 5.3). Det avgörande är i stället vilket krav som kan ställas på den enskilde att bevaka sin post under utredningstiden. Den tiden bör enligt vår mening inte regleras särskilt för delgivning avseende den handling som inleder förfarandet vid domstol.

Om en reglering i lag ändå anses nödvändig av rättssäkerhetsskäl för att förhindra att förenklad delgivning används för att delge

handlingar lång tid efter att information om delgivningssättet lämnats till den misstänkte, så bör tidsfristen förlängas. Med vår syn på processen ska den misstänkte fortlöpande hållas informerad av Polis och åklagare om hur utredningen fortgår och uppmanas att aktivt medverka genom att exempelvis inställa sig vid frivården för personutredning. Det är mot den bakgrunden rimligt att ställa krav på att den misstänkte också håller sig underrättad i åtalsfrågan under i varje fall några månaders tid.

Enligt vårt förslag i avsnitt 8.4 ska åklagaren regelmässigt inhämta och avvakta ett yttrande från Kriminalvården för att kunna framställa ett påföljdsyrkande. Det kommer att leda till att handläggningstiden i åklagarledet ökar något i vissa ärenden. Handläggningen hos åklagaren kommer enligt vår uppskattning i normalfallet att förlängas med ett par veckor i dessa ärenden. Att i första hand åklagaren delger åtalet, och inte domstolen, bör å andra sidan leda till att handlingarna kan skickas någon eller några dagar tidigare än vad som är fallet i dag. För det fall en bestämd tidsfrist inom vilken förenklad delgivning kan användas i tingsrätten ska regleras i lag, visar erfarenheterna från snabbspårsprojektet som vi redogjort för i avsnitt 8.5.4, att den tiden generellt sett behöver förlängas för att reglerna ska kunna komma till användning i önskad omfattning.

Sammantaget bör förenklad delgivning av åtalet kunna användas om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna. Någon särskild tidsfrist för delgivning av den handling som inleder förfarandet vid domstol bör inte anges i lag. Handläggningstiderna hos polis och åklagare bör i de allra flesta fall vara så korta att förenklad delgivning kan användas för delgivning av åtalet i brottmål. Det ska i sammanhanget nämnas att vårt förslag att ett utfärdat strafföreläggande som ges in till rätten ska gälla som åtal, medför att den tilltalade även i sådana ärenden ska kunna delges åtalet med förenklad delgivning, förutsatt att information om delgivningsformen har lämnats vid ett personligt sammanträffande med misstänkte.

Om en längre tid har förflutit sedan den misstänkte varit i kontakt med brottsutredande myndigheter i ärendet bör delgivning av åtalet inte ske med förenklad delgivning. Andra fall då förenklad delgivning normalt inte bör användas är exempelvis om det framgår att den som söks för delgivning är bortrest. Detsamma gäller om delgivningsmottagaren har postadress utomlands. Om den misstänkte på grund av stark sinnesrörelse, psykiskt hälsotillstånd,

berusning, ålder eller av annan anledning kan antas ha haft svårt att ta till sig innebörden av informationen om förenklad delgivning så bör förenklad delgivning också användas med försiktighet. Detta innebär ingen ändring i förhållande till gällande rätt (jfr Ds. 2009:28 s. 174 f och prop. 2009/10:237 s. 132 f och 147).

8.5.8 Även åklagaren ska kunna använda förenklad delgivning för att delge handlingar i målet

Förslag: Åklagaren ska kunna delge en part handlingar i ett brottmål genom förenklad delgivning om den tilltalade har fått information enligt 33 kap. 6 § RB om att delgivningssättet kan komma att användas av åklagaren.

Som vi redogjort för i avsnitt 8.5.3 får förenklad delgivning som huvudregel användas av en myndighet mot part enbart om denne av myndigheten fått information om att delgivningssättet kan komma att användas i målet eller ärendet (24 § första stycket delgivningslagen [2010:1932]). Möjligheten att använda förenklad delgivning för att ge den tilltalade del av åtalet, yrkandena som framställs i samband med det och andra handlingar i brottmål, bör enligt vår uppfattning inte kräva att domstolen delger handlingarna med den tilltalade. Som vi angett i avsnitt 8.3.3 bör åklagaren vidta delgivningsåtgärder samtidigt med att åtalet väcks. Att i varje mål kräva att domstolen, och inte åklagaren, delger åtalet och bifogade handlingar med den tilltalade kan leda till onödigt långa handläggningstider och i vissa fall även till delgivningssvårigheter.

Det undantag som i dag finns i 33 kap. 6 § RB och som medger att den inledande handlingen och andra sådana i brottmålet delges med förenklad delgivning i tingsrätten om information har lämnats om delgivningssättet på föreskrivet sätt, bör utvidgas till att omfatta även förenklad delgivning av åklagaren.

När ett ärende i anledning av brott har inletts hos polisen och den misstänkte blivit underrättad om brottsmisstanken, bör polis eller åklagare eller annan tjänsteman enligt nuvarande 33 kap. 6 § RB kunna informera om att förenklad delgivning kan komma att användas av åklagare för att delge handlingar i brottmålet om åtal väcks. Det ska inte krävas att domstolen vare sig lämnar den informationen eller delger handlingarna. Polisen har som regel en

tidig kontakt med den misstänkte och kan då inhämta aktuell information om var den misstänkte kan nås för delgivning och upplysa om hur han eller hon kan komma att få del av handlingar under målets handläggning i tingsrätten. I samband med det bör den misstänkte också upplysas om skyldigheten att informera om ändrad adress.

Så länge det av informationen om förenklad delgivning klart framgår när, hur och av vem delgivningssättet kan användas, saknar det betydelse för den enskilde om det är åklagaren eller domstolen som delger honom eller henne handlingarna i brottmålet. Det viktiga är att den misstänkte får information om att förenklad delgivning får användas även av åklagare för att delge handlingar i målet om denne väcker åtal för brottet.

Ett skäl som framhållits i förarbetena för att delgivning ska ske av varje myndighet för sig är att det kan uppstå tveksamheter om brottsmisstanken har ändrats. När åklagaren väcker allmänt åtal är det i allmänhet enkelt att konstatera om målet avser samma brott som polis eller åklagare delgett den misstänkte misstanke om. Om det någon gång skulle vara oklart är förenklad delgivning inte ett lämpligt delgivningssätt. Vanlig delgivning får då i stället användas.

Genom vårt förslag kan den misstänkte på tidigt stadium få veta hur han eller hon kan förväntas få del av handlingar brottmålet och informationen kan lämnas på ett smidigt sätt. Det är en mer flexibel och lämplig ordning.

9 Ett särskilt förfarande i erkända mål

Förslag: Mål om allmänt åtal för brott avseende gärning som den tilltalade har erkänt hos rätten ska under vissa förutsättningar kunna avgöras i en förenklad ordning utan huvudförhandling i tingsrätt. En ny bestämmelse om det ska föras in i 45 kap. 10 b § RB.

Med undantag för mål i vilka åklagaren har yrkat viss påföljd, enligt den nya bestämmelsen 10 c §, får rätten utan att hålla huvudförhandling meddela dom i mål i vilket en vuxen tilltalad har erkänt gärningen hos rätten, godtagit påföljden och de övriga yrkanden som framställts i samband med åtalet samt samtyckt till att målet avgörs på detta sätt.

Har åklagaren eller den tilltalade begärt huvudförhandling eller behövs det av särskilda skäl så ska huvudförhandling hållas.

Innan ett mål avgörs i denna ordning ska den tilltalade ha fått information om rätten till rådgivning av advokat enligt 21 kap. 3 c §.

Huvudförhandling ska hållas i målet om åklagaren yrkat att påföljden ska bestämmas till

- fängelse i mer än sex månader,
- villkorlig dom i förening med samhällstjänst om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader,
- skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,
- skyddstillsyn i förening med samhällstjänst eller kontraktsvård om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader,
- slutna ungdomsvård, eller

- rättspsykiatrisk vård.

Detsamma gäller om åklagaren yrkat att

- villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas med mer än sex månader, eller
- påföljden ska bestämmas till fängelse och villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas, om strafftiden sammantaget överstiger sex månader.

Med de påföljder som anges ovan ska likställas förordnanden om att en tidigare utdömd påföljd ska avse också det nya brottet enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken.

9.1 Några inledande avvägningar och avgränsningar

Den tilltalades inställning till åtalet ska ges en ökad betydelse för hur ett mål kan handläggas i tingsrätten. Skälen till det har utvecklats i våra allmänna överväganden, avsnitt 2.

Vi kommer i detta avsnitt att föreslå att ett särskilt, förenklat förfarande under vissa förutsättningar ska kunna tillämpas i mål om allmänt åtal om ansvar för brott, om den tilltalade har erkänt gärningen och godtagit de yrkanden som framställts i samband med åtalet. Om åklagarens påföljdsyrkande motiverar det, liksom om det begärs eller behövs, ska huvudförhandling hållas. En ny bestämmelse om detta förs in i 45 kap. 10 b § RB. Förfarande ska vara skriftligt.

Vårt förslag innebär att det i mål som enligt åklagarens påföljdsyrkande kan hanteras i den förenklade ordningen enligt 10 b §, inte längre ska vara huvudregel att målet avgörs efter huvudförhandling, utan att det finns två likställda alternativ. Vilket alternativ som blir aktuellt i målet beror i princip på den tilltalades inställning till åtalet och parternas syn på målets handläggning. Det ska i sammanhanget påpekas att det enligt nuvarande regler finns en möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter. I avsnitt 10 föreslår vi att bötesmål, dvs. mål i vilka åklagaren yrkat att påföljden bestäms till böter, även i fortsättningen ska kunna avgöras på det sättet. Det innebär sålunda att det i bötesmål kommer att finnas tre alternativ att handlägga målen.

Handläggning enligt den ordning som gäller enligt 10 b § ska kunna tillämpas i mål som rör ansvar för brott. Det innebär att brottmål som avser särskild rättsverkan av brott när talan inte förs i samband med ett allmänt åtal eller mål som rör undanröjande av påföljd inte omfattas av förfarandet.

Den förenklade ordningen ska endast vara tillämplig när vuxna personer åtalas för brott. Vi föreslår alltså ingen ändring av reglerna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Det betyder att huvudförhandling ska hållas i mål mot den som inte fyllt 18 år (se 27 § fjärde stycket LUL). Eftersom det särskilda förfarandet snabbt och effektivt ska leda till ett avgörande bör det inte tyngas av skriftväxling mellan parterna. Vi har därför valt att föreslå en ordning som innebär att huvudförhandling ska hållas i princip utan undantag om åklagaren och den tilltalade i något avseende är oense.

Med vårt förslag att åklagaren ska framställa ett påföljdsyrkande som rätten inte kan gå utöver, står det klart för den tilltalade vilken påföljd han eller hon riskerar sedan ett allmänt åtal väckts. Eventuella särskilda yrkanden och enskilda anspråk ska också ha framställts samtidigt med åtalet. Konsekvenserna av en dom enligt åtalet blir därigenom överblickbara för den tilltalade. Den tilltalades inställning kan då tillmätas betydelse för hur målet ska handläggas. Det är rimligt att en tilltalad som i en sådan situation erkänner gärningen hos rätten kan avstå från en mer ingående prövning av saken efter huvudförhandling. Det gäller i varje fall om påföljdsyrkandet inte är sådant att en sådan förhandling måste hållas eller det annars finns särskilda skäl för det. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att den tilltalade alltid har rätt till huvudförhandling, om han eller hon begär det.

En domstolsprövning utgör i allmänhet en garanti för en prövning med hög grad av rättssäkerhet. Ju allvarigare brott och ju mer ingripande påföljd som är aktuell desto starkare framträder behovet av att saken prövas efter en muntlig förhandling. Som tidigare nämnts har nya handläggningsformer i domstol tillkommit vilket gör att alla mål inte längre avgörs efter huvudförhandling. Genom dessa har i fall av lindrigare brottslighet avsteg gjorts från principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Det finns därutöver enligt nuvarande regler en möjlighet i tingsrätt för rätten att under vissa förhållanden avgöra ett brottmål efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro och döma till fängelse i tre månader. Med hänsyn till de förutsättningar som enligt vårt förslag

ska vara uppfyllda för att målet ska få avgöras utan huvudförhandling så är det vår bedömning att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt.

Ett förfarande utan huvudförhandling är snabbare och mindre betungande för den tilltalade, åklagaren och rätten. Det innebär också att målsäganden och vittnen inte behöver besväras med att komma till domstolen. Den tilltalade kan ha ett intresse av att inte behöva inställa sig personligen vid domstolen för att få sin sak prövad utan kunna få den avgjord på ett enkelt och smidigt sätt i ett skriftligt förfarande. Ur kriminalpolitisk synvinkel är det dessutom viktigt att samhällets reaktion på en gärning kommer i snar anslutning till tidpunkten för brottet. Såväl den tilltalade som åklagaren och övriga parter skulle få en enklare process, slippa besväret att behöva inställa sig vid en huvudförhandling och få saken avgjord inom kortare tid.

Ett skäl som ibland lyfts fram som argument för att frågan om ansvar för brott bör avgöras efter förhandling i domstol är att handläggningsformen har betydelse för laglydnaden, både allmänpreventivt och individualpreventivt. Det har då sagts att man i rättegången på ett mer åskådligt sätt kan demonstrera att den dömda bär ansvar för brottet och öppet redovisa vilken påföljd det leder till (jfr Rättegångsutredningen i SOU 1982:26 s. 289).

Frågan om ansvar för brott avgörs numera i många lindrigare fall dels genom strafföreläggande eller ordningsbot, dels utan muntlig förhandling i domstol eller efter huvudförhandling utan att den tilltalade varit personligen närvarande. Betydelsen av en muntlig förhandling för att upprätthålla den enskildes och det allmännas laglydnad har fått stå tillbaka för betydelsen av en rationell handläggning i mål avseende brott av mindre allvarligt slag med ett begränsat behov av utredning. Det är alltför kostsamt för samhället att lagföra alla sådana mål efter huvudförhandling i domstol för att upprätthålla synen på brottets allvar. Det gäller även erkända brottmål av det slag som omfattas av det särskilda förfarandet. Det allmänna intresset av att bevaka denna typ av rättegångar måste också anses vara relativt begränsat.

Ett skäl mot att införa ett förenklat förfarande som bygger på att den tilltalade har erkänt gärningen är att det skulle kunna utnyttjas av den tilltalade för att skjuta upp en prövning efter muntlig förhandling till hovrätt och på så sätt förhåla avgörandet. Vi bedömer att risken är liten för att tyngdpunkten i brottmålsprocessen förskjuts från tingsrätt till hovrätt. I Finland finns ett

skriftligt förfarande för avgörande av brottmål utan huvudförhandling. Förfarandet beskrivs mer ingående i bilaga 4. Det finska förfarandet förutsätter bl.a. att den tilltalade erkänner brottet och samtycker till skriftlig handläggning. Upp till nio månaders fängelse kan dömas ut genom förfarandet. Dock krävs att den tilltalade fått möjlighet att göra ett muntligt uttalande inför rätten om mer än sex månaders fängelse ska dömas ut. Rätten ska göra en materiell prövning av processmaterialet i skuldfrågan och är obunden av parternas inställning i fråga om påföljd. Erfarenheter från det finska förfarandet visar att få erkända mål som avgörs utan huvudförhandling blir överklagade. Endast ca tre procent av de mål som avgörs genom det skriftliga förfarandet överklagas, att jämföra med ca 12 procents överklagandefrekvens i övriga mål. Någon högre frekvens av överklaganden än den, kan inte förväntas med det förslag vi lämnar. Det gäller särskilt eftersom det med vårt förslag står helt klart för den tilltalade vad domen blir.

Ytterligare en tänkbar invändning är att det kan finnas risk för informella uppgörelser mellan åklagaren och den tilltalade när den tilltalades inställning till åtalet tillmäts en avgörande betydelse för handlägningsformen. Farhågor kan finnas att den tilltalade och åklagaren kommer att förhandla i påföljdsfrågan för att undvika en huvudförhandling. Det förfarande vi föreslår utgår från att den tilltalade tar ställning till brottspåståendet sedan åklagaren har väckt åtal dvs. efter att förundersökningen har avslutats. Åklagaren ska utifrån en fullständig utredning under förundersökningen göra bedömningen att det finns tillräckliga skäl för åtalet och framställa ett yrkande om påföljd utifrån gällande straffrättsliga regler avseende straffmätning och påföljdsval. Vi föreslår inga ändringar i detta avseende. Åklagaren agerar under tjänsteansvar och har en objektivitetsplikt som gäller under såväl förundersökningen som rättegången. Vi bedömer det inte vara någon större risk att åklagaren, för att undvika att målet avgörs efter huvudförhandling, skulle framställa ett lägre påföljdsyrkande än vad brottet motiverar. En annan sak är att åklagaren vid angivande av påföljdsyrkandet kan beakta försvårande och förmildrande omständigheter som enligt 29 kap. BrB får tillmäts betydelse. Den typen av omständigheter framställs i nuvarande process vanligtvis först vid huvudförhandlingen. I den föreslagna ordningen bör omständigheterna kunna lyftas fram av försvaret i ett tidigare skede och beaktas av åklagaren. Det är fördelaktigt för alla parter.

Framförallt advokater har till oss fört fram farhågor om att åklagare skulle yrka en alltför sträng påföljd för att försäkra sig om ett tillräckligt ingripande straff. Vi bedömer inte heller den risken som särskilt överhängande. Ett sådant tillvägagångssätt skulle troligtvis medföra färre erkännanden än vad som annars kunde bli fallet. Det skulle i sig innebära en ytterligare arbetsinsats för åklagare att inställa sig vid huvudförhandling, vilket inte torde ligga i åklagarens intresse. Vi menar alltså att systemet i detta avseende skulle vara självreglerande.

Påföljdsutredningen har i betänkandet SOU 2012:34 föreslagit en ny strafflindringsgrund. Förslaget innebär straffrättsliga ändringar som gör det möjligt att ta hänsyn till den enskildes medverkan vid utredningen av det egna brottet för att bestämma ett lägre straff. Om hans eller hennes erkännande under utredningen får inverka på åklagarens påföljdsyrkande och har haft den verkan så bör det alltså, enligt förslaget, framgå i åtalet. Vårt förslag ger den tilltalades erkännande till rätten, oavsett hans eller hennes inställning under brottsutredningen, betydelse för hur målet kan handläggas i domstol. Den tilltalades erkännande till rätten och ställningstagande till påföljdsyrkandet är uppgifter som är offentliga i domstolsförfarandet och handlingarna i målet är i regel inte föremål för sekretess. På samma sätt är domstolens avgörande offentligt och det är endast vissa integritetskänsliga uppgifter i en dom som kan omfattas av sekretess. Allmänhetens insyn i rättegången liksom åklagarens skyldighet att förhålla sig objektiv gör enligt vår uppfattning att risken för att den tilltalade förhandlar sig till ett för lindrigt straff är försumbar.

9.2 Förutsättningar för förfarandet enligt 45 kap. 10 b § RB

9.2.1 Den tilltalade har erkänt gärningen hos rätten

Den mest grundläggande förutsättningen för den enklare ordningen är att den tilltalade har erkänt gärningen. Erkännandet ska ha gjorts i skrift till tingsrätten eller muntligen inför den. Det ska ha skett sedan åtalet har väckts och det räcker inte med ett erkännande under förundersökningen. Den tilltalades inställning till brottsmisstanken under utredningen saknar alltså betydelse för hur målet ska handläggas. Erkännandet ska göras hos rätten. Det är

först när åtalet väckts som den tilltalade kan ta ställning till åklagarens brottspåstående och följderna av att dömas för brottet.

Av erkännandet ska det klart och entydigt framgå att den tilltalade har gått tillväga på det sätt som åklagaren anger i åtalet. Vi har lämnat förslag i avsnitt 8.3.4 om hur föreläggandet att svara på åtalet bör utformas för att det ska vara enkelt för den tilltalade att ange en tydlig inställning. Om erkännandet inbegriper några som helst tveksamheter kring om den tilltalade kan göras ansvarig för gärningen, t.ex. om det i ett åtal avseende misshandel framförs en invändning om ansvarsfrihet genom uttryck som ”men han slog först” eller ”jag försvarade mig bara”, ska målet avgöras efter huvudförhandling. Om den tilltalade motsätter sig att han eller hon utdelat det antal slag som åklagaren påstår eller menar att slagen utdelats med öppen i stället för med knuten, är erkännandet sådant att målet inte heller ska avgöras enligt förfarandet i 10 b §. Ett annat exempel när erkännandet inte är entydigt är då det av svaret från den tilltalade inte går att utläsa om det avser samtliga gärningar som åtalet rör. Finns det skäl att ifrågasätta erkännandet ska målet alltid avgöras efter huvudförhandling.

Den tilltalade kan när som helst under rättegången återta sitt erkännande. Målet får då avgöras efter huvudförhandling. På samma sätt kan en tilltalad som inledningsvis förnekat gärningen hos rätten få målet handlagt i det särskilda förfarandet om han eller hon under handläggningen erkänner gärningen och övriga förutsättningar enligt 10 b § är uppfyllda.

9.2.2 Samtliga yrkanden i samband med åtalet har godtagits

Utöver att den tilltalade ska ha erkänt gärningen ska det krävas att den tilltalade har godtagit att dömas till den påföljd som åklagaren har yrkat. Den tilltalade ska vidare ha godtagit alla de övriga yrkanden som framställts. Det kan vara fråga om yrkanden om utvisning, företagsbot, förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott och enskilda anspråk som talan har förts om i samband med åtalet. När det gäller utvisning är det normalt sett en ingripande åtgärd mot den som mot sin vilja ska lämna landet. Det särskilda förfarandet förutsätter emellertid att yrkandet om utvisning har godtagits. Med hänsyn till begränsningarna som gäller för hur ingripande påföljder som kan dömas ut i det särskilda förfarandet bör också längden för det återreseförbud som är kopplat till

utvisningsyrkandet vara begränsat till kortare tider i de fall som kan tänkas avgöras på det sättet. Utvisning bör således kunna beslutas om i den förenklade ordningen. I praktiken bör det vara ett fåtal mål i vilka utvisning aktualiseras.

Om samtliga yrkanden inte har godtagits får målet avgöras efter huvudförhandling. Den enklare ordningen för handläggning vid huvudförhandling av erkända åtal som vi föreslår i avsnitt 11.4 kan då tillämpas. Det betyder att huvudförhandlingen i sådana fall kan koncentreras till prövningen av de yrkanden som den tilltalade inte har godtagit.

I praktiken måste den tilltalade ha accepterat att dömas för det brott som åklagaren har angett för att målet ska avgöras i den enklare ordningen. Det beror på att rätten i realiteten är förhindrad att ändra brottets rättsliga beteckning utan att ge den tilltalade tillfälle att anpassa sitt försvar mot en anklagelse som innefattar en annan brottsrubricering (se NJA 2011 s. 611 samt avsnitt 5.5 och 9.2.6).

Det kan i sammanhanget påpekas att rätten enligt vårt förslag har möjlighet att utan yrkande förordna att den tilltalade ska betala sådan avgift som avses i 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond. Våra skäl för det anges i avsnitt 5.7. Skulle åklagaren inte ha framställt ett yrkande om sådan rättsverkan av brottet behöver den tilltalade följaktligen inte heller ta ställning i den frågan.

9.2.3 Den tilltalade har samtyckt till att målet avgörs utan huvudförhandling

Det följer av Europakonventionen att den tilltalade har rätt att få saken prövad efter muntlig förhandling. Det bör krävas ett uttryckligt samtycke från den tilltalade till att rätten avgör målet i den förenklade ordningen för att den tilltalade ska kunna dömas till de påföljder som kan bli aktuella enligt vårt förslag. Den tilltalade bör alltså inte bindas av passivitet utan han eller hon ska ha avstått från en muntlig förhandling. Det ska därför vara en förutsättning att den tilltalade skriftligen till rätten eller muntligen inför den lämnar sitt samtycke till att målet avgörs på detta sätt. Det är inte tillräckligt att samtycket lämnas under förundersökningen eftersom det vid den tiden inte står helt klart vilket brott den tilltalade kommer att åtalas för och än mindre vilken påföljd som han eller hon riskerar. Däremot kan det ändå vara lämpligt att ta reda på den

tilltalades åsikt om vilken processform som ska användas i tingsrätten redan under förundersökningen.

9.2.4 Information om rådgivning har lämnats

För att den tilltalades inställning ska kunna ges en ökad betydelse för målets handläggning anser vi att den tilltalade ska ha fått information om rätten till rådgivning av advokat.

Vi föreslår i avsnitt 3.4 att det införs en rätt till rättsligt stöd i form av rådgivning i alla mål om allmänt åtal, i vilket åklagaren yrkar ett strängare straff än böter. Rådgivning behöver inte erbjudas särskilt till den som redan under förundersökningen har fått en offentlig försvarare förordnad för sig. Den offentlige försvararen har då att inom ramen för sitt uppdrag lämna de råd som den tilltalade behöver.

Det nya rättsliga stöd som vi föreslår innebär att den tilltalade har rätt till kostnadsfri rådgivning av advokat i högst två timmar i målet. Genom rådgivningen ska den tilltalade ges bättre förutsättningar att ta ställning till åtalet och kunna förstå innebörden av att erkänna gärningen, godta påföljden och att samtycka till att målet avgörs efter huvudförhandling. Information om rätten till rådgivning ska lämnas dels i samband med att den misstänkte underrättas om skäligen misstanke om brott (23 kap. 18 § första stycket RB), dels i samband med att åtalet väcks. Att den tilltalade har fått information om rätten till rådgivning utgör en garanti för att rättssäkerheten kan upprätthållas vid avgörande i den föreslagna ordningen. Vi redogör för våra överväganden avseende rådgivning och hur ett sådant rättsligt stöd ska lämnas i avsnitt 3.4.

9.2.5 Åklagarens påföljdsyrkande

Åklagarens yrkande om påföljd ska användas för att bestämma om förfarandet är tillämpligt i det aktuella målet. För att handläggningen inte ska kompliceras av förberedande åtgärder i form av skriftväxling eller sammanträden förutsätts det i praktiken att åklagarens påföljdsyrkande är precist för att målet ska hanteras i det särskilda förfarandet.

Åklagarens påföljdsyrkande är en enkel, tydlig och lättillämpad avgränsning. Påföljdsyrkandet ger uttryck för åklagarens upp-

fattning om hur straffvärt brottet är, efter beaktande av sådana för- mildrande och försvårande omständigheter samt övriga för- hållanden som får tas hänsyn till vid straffmätningen enligt 29 kap. BrB. Vår utgångspunkt är att åklagarens uppfattning om brottslig- hetens allvar och valet av påföljd ska vara avgörande för om målet kan avgöras efter handläggning i en enklare ordning. I de allra flesta fall ger påföljdsyrkandet ett klart uttryck för hur allvarligt brottet eller den samlade brottsligheten är enligt åklagarens uppfattning. Det är också åklagarens påföljdsyrkande som den tilltalades svar ska korrespondera mot. Med en sådan avgränsning står det helt klart vilken påföljd som kan bli aktuell i det särskilda förfarandet.

Enligt 1 kap. 3 § BrB finns det fem påföljder för brott. Straffen böter och fängelse samt de övriga påföljderna: villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. De olika påföljd- erna kan kombineras och förses med särskilda föreskrifter. Det innebär att det finns en stor mängd möjliga påföljdskombinationer.

Vi redogör nedan för våra överväganden avseende förfarandets tillämpningsområde och utvecklar våra resonemang om vilka påföljder i det nuvarande påföljdssystemet som kan bli aktuella att döma till i det särskilda förfarandet. Den avgränsning som detta innebär överensstämmer i allt väsentligt med den som enligt våra förslag ska gälla vid avgörande av mål i den tilltalades utevaro i tingsrätt samt vid avgörande av mål utan huvudförhandling i hovrätt. Vi har emellertid undantagit rättspsykiatrisk vård från handläggning enligt ordningen i 10 b §. Skälen till det återkommer vi till nedan. Vidare föreslår vi att samma principer ska tillämpas vid sammanträffande av brott enligt 34 kap. BrB som vi har använt för att avgränsa vilka mål som kan avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro i tingsrätt eller utan huvudförhandling i hovrätt, se avsnitt 11.6.8. Det innebär bl.a. att åklagarens yrkande om förordnande att en tidigare utdömd påföljd ska gälla också det nya brottet, ska likställas med ett yrkande om sådan påföljd.

Inte längre fängelsestraff än sex månader

Enligt vår bedömning bör förfarandet inledningsvis omfatta mål i vilka det inte är aktuellt att döma till ett längre fängelsestraff än sex månader. Vi menar att det är förenligt med Europakonventionen att avgöra målet utan huvudförhandling när den tilltalade sam- tycker till det och fråga inte är om ett strängare straff än så.

Sex månader är en yttre gräns som för rena fängelsestraff sällan kommer att bli aktuell. Dels är de flesta fängelsestraffen kortare, dels är det mindre sannolikt att den tilltalade godtar ett så långt straff annat än i speciella fall.

Vikten av att saken blir belyst vid en muntlig förhandling är, som tidigare nämnts, större ju strängare straff som är aktuellt. Vi är i och för sig inte främmande för att rätten skulle kunna döma till ett längre fängelsestraff än sex månader utan huvudförhandling. För att föreslå ett vidare tillämpningsområde bör förfarandet emellertid först tillämpas en tid och utfallet av den nya handläggningsformen utvärderas.

Med en gräns på fängelse i sex månader kan förfarandet potentiellt tillämpas i ett stort antal mål. År 2011 utgjorde fängelse huvudpåföljden i drygt 12 700 domslut. Bland samtliga domslut med påföljden fängelse bestämdes fängelsestraffet i 70 procent av fallen till högst sex månader. I 11 800 domslut bestämdes huvudpåföljden till villkorlig dom och i 7 280 domslut till skyddstillsyn (Kriminalstatistik 2011, BRÅ).

Kriminalstatistiken visar att en stor andel fängelsestraff bestäms till högst sex månader. Detta har flera orsaker. En är att brottet grov olovlig körning, som kan leda till fängelse vid återfall, har ett straffmaximum om fängelse i sex månader. En annan faktor som har betydelse är att domstolarna vid gradindelade brott mycket sällan för den lägre graden av brottet dömer till straff som ingår i straffskalan för den högre graden. Ett exempel på detta är stöld. För det brottet gäller straffskalan 14 dagar till två år. Det är mycket sällan någon som fälls till ansvar för stöld döms till fängelse i sex månader eller mer, eftersom fängelse sex månader är straffminimum för grov stöld. Motsvarande straffskalor gäller för många av de övriga förmögenhetsbrotten. I många mål som avgörs i domstolarna är alltså den straffskala som tillämpas i praktiken 14 dagar till sex månader.¹

Erfarenheter från det finska skriftliga förfarandet i brottmål talar för att längre fängelsestraff än tre till fyra månader sällan döms ut utan huvudförhandling. Detta trots att fängelse i upp till nio månader får dömas ut i Finland, om den tilltalade getts tillfälle att avge en muntlig utsaga. Det talar för att det även i Sverige i

¹ *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II*. Sjunde promemorian från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor, s. 33.

praktiken framförallt skulle bli aktuellt att avgöra kortare fängelsestraff i den enklare ordningen.

Särskilt om förverkande av villkorligt medgiven frihet

Om åklagaren yrkar att villkorligt medgiven frihet vid fängelsestraff ska förverkas bör målet inte avgöras utan huvudförhandling om den sammanlagda strafftiden överstiger fängelse i sex månader. Effekten för den tilltalade av att dömas till ett tre månaders fängelsestraff samtidigt som tre månader av en tidigare villkorligt medgiven frihet förverkas, är densamma som att dömas till ett sex månaders fängelsestraff. Avgränsningen innebär visserligen att möjligheten att avgöra ett mål genom förfarandet enligt 10 b § blir mindre om den tilltalade har begått ett nytt brott under en pågående prøvotid, än vad som annars varit fallet. Det kan synas som en underlig konsekvens att den som dömts till ett fängelsestraff och återfaller i brott inte i motsvarande utsträckning som andra tilltalade kan få saken avgjord i den förenklade ordningen. Vi har emellertid gjort bedömningen att det avgörande bör vara konsekvensen för den tilltalade av att godta påföljden och att den tilltalade därigenom inte ska kunna godta ett fängelsestraff som överstiger fängelse i sex månader. Vi för motsvarande resonemang vid avgörande av mål i den tilltalades utevaro i tingsrätt utifrån den praxis som har utvecklats i sådana mål, se avsnitt 11.6.8, samt vid avgörande av mål utan huvudförhandling i hovrätt.

Man skulle kunna argumentera för att det vid sammanträffande av brott enbart är fråga om en mer allvarlig konsekvens av den nya brottsligheten och att den tilltalade bör vara väl medveten om konsekvensen av att återfalla i brott, dvs. att det som huvudregel leder till att den återstående tiden vid villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff förverkas. Lika allvarlig ny brottslighet, som om något förverkande inte vore aktuellt, skulle med ett sådant resonemang kunna prövas i det särskilda förfarandet samtidigt med ett förverkande av strafftid. Ett sådant förslag skulle innebära att rätten kunde döma till ett sammanlagt fängelsestraff om ett år utan att hålla huvudförhandling. Vi har i detta skede valt att inte föreslå en så långtgående möjlighet för den tilltalade att underkasta sig ett fängelsestraff, utan att frågan prövas vid huvudförhandling.

Böter

Om åklagaren anser att straffet bör bestämmas till böter ska åklagaren enligt vårt förslag som huvudregel utfärda ett strafföreläggande. I avsnittet om bötesmål utvecklar vi vår syn på handläggningen i sådana mål, avsnitt 10. I de fall en ordningsbot har utfärdats men inte godkänts av den misstänkte bör emellertid ett åtal kunna väckas utan att åklagaren dessförinnan meddelar ett strafföreläggande. Ett sådant mål skulle kunna avgöras i det särskilda förfarandet.

Under ett måls handläggning kan det vidare inträffa att någon av parterna ändrar uppfattning. Åklagaren kan beakta nya omständigheter och komma fram till att straffet bör bestämmas till böter i stället för någon strängare påföljd som angetts i åtalet. Den tilltalade kan också under målets handläggning i tingsrätten ändra uppfattning och erkänna gärningen i ett utfärdat strafföreläggande. För att det särskilda förfarandet ska kunna tillämpas även i sådana fall bör även mål där åklagaren yrkar att straffet ska bestämmas till böter kunna avgöras i förfarandet.

Villkorlig dom och skyddstillsyn

Villkorlig dom och skyddstillsyn, även i förening med andra påföljder eller särskilda föreskrifter, som samhällstjänst och s.k. kontraktsvård, är mindre ingripande påföljder än fängelse. I de fall åklagaren yrkar en frivårdande påföljd med samhällstjänst eller s.k. kontraktsvård ska målet dock enligt vår uppfattning inte kunna avgöras utan huvudförhandling om det s.k. alternativstraffet är mer än fängelse i sex månader. Alternativstraffet ger uttryck för hur allvarligt åklagaren ser på den brottslighet som den tilltalade är åtalad för. Det innebär att det allmänna intresset av att brottsligheten behandlas vid huvudförhandling inte bör skilja sig från ett fall då åklagaren yrkar att den tilltalade ska dömas till ett lika långt fängelsestraff. En föreskrift om samhällstjänst eller kontraktsvård anpassas också efter vilket alternativstraffet är. När det gäller samhällstjänst sker det genom att antalet timmar samhällstjänst bestäms utifrån det fängelsestraff som den tilltalade annars skulle ha dömts till. Vid kontraktsvård görs en bedömning av om den föreslagna behandlingen är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens samlade straffvärde. Vid eventuell misskötsamhet

av en samhällstjänst eller kontraktsvård är huvudregeln att påföljden ska omvandlas till ett fängelsestraff som motsvarar alternativstraffet.

Villkorlig dom och skyddstillsyn förekommer regelmässigt som påföljder i mål med straffvärden som överstiger fängelse i sex månader. Med hänsyn till att villkorlig dom eller skyddstillsyn som inte har förenats med en föreskrift om samhällstjänst eller kontraktsvård får anses vara mindre ingripande påföljder än fängelsestraff, anser vi att förfarandet enligt 10 b § ska vara tillämpligt även i dessa fall. Det kan dock finnas fall i vilka det konkreta straffmättningsvärdet, sedan hänsyn tagits till förmildrande omständigheter och s.k. billighetshänsyn enligt 29 kap. 5 § BrB, motsvarar fängelse i ett år eller därutöver. Det kan i det enskilda fallet vara ett särskilt skäl mot att avgöra målet i den förenklade ordningen.

När det gäller skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB betraktas även en sådan skyddstillsyn normalt sett som en lindrigare påföljd än fängelse. Påföljden ska dock användas när ett fängelsestraff är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet (30 kap. 11 § BrB). Med det uttrycket har lagstiftaren markerat att det krävs starka skäl för att använda påföljdskombinationen. Ett s.k. 28:3-fängelse utnyttjas i praktiken nästan uteslutande i de fall alternativet är att döma den tilltalade till ett längre fängelsestraff. Det är oftast fråga om mål i vilka längden av det fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut i det enskilda fallet överstiger sex månader. När åklagaren yrkat att påföljden ska bestämmas till skyddstillsyn i förening med fängelse är det alltså i huvudsak fråga om brott med ett sådant straffvärde att ansvarsfrågan enligt vårt synsätt bör avgöras efter huvudförhandling. Vi har därför valt att undanta möjligheten att döma till skyddstillsyn i förening med fängelse från det särskilda förfarandet.

En del av Påföljdsutredningens förslag till ett förändrat påföljds-system är att ytterligare minska de skillnader i ingripandenivå som i dag gäller vid frivårdande påföljder och fängelsestraff i anstalt. Ju högre brottslighetens straffvärde är desto mer ingripande ska den straffrättsliga påföljdssanktionen vara. Vi bedömer att den avgränsning av tillämpningsområdet som vi har beskrivit ovan är väl förenlig med Påföljdsutredningens förslag. Om ett sådant system införs bör alltså gränsen sättas vid ett högsta fängelsestraff om sex månader som omfattar såväl villkorligt, som ovillkorligt fängelse.

Överlämnande till särskild vård enligt 31–32 kap. BrB

Överlämnande till särskild vård enligt 31 och 32 kap. BrB – förutom slutna ungdomsvård – är inte att anse som en svårare eller lindrigare påföljd än någon av de andra påföljderna. Det följer av omröstningsreglerna i 29 kap. 3 § tredje stycket RB och reglerna om reformatio in pejus 51 kap. 25 § första stycket RB. Det är konsekvent eftersom det är fråga om påföljder som ska kunna tillämpas om den tilltalade är i behov av sådan vård. Det kan följaktligen vara svårt att utläsa brottets eller den samlade brottslighetens allvar med utgångspunkt i åklagarens påföljdsyrkande.

Överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (31 kap. 2 § BrB) är en påföljd som tillämpas mycket sällan. År 2011 dömde tingsrätten till sådan påföljd i endast nio fall, vilket stämmer väl överens med hur det sett ut under de senaste 15 åren (Kriminalstatistiken 2011, BRÅ). Om den tilltalade är i så dåligt skick att det är aktuellt att tvångsomhänderta honom eller henne för missbruk bör det allmänt sett vara tveksamt om han eller hon kan anses vara i stånd att ta ställning till åklagarens åtal. I praktiken lär utredningen om den tilltalades personliga förhållanden medföra att målet behöver avgöras efter huvudförhandling. Vi kan emellertid inte se att det finns behov av en särskild reglering avseende fall i vilka åklagarens yrkande avser överlämnande till sådan vård.

Vad gäller rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § BrB så bör det inte komma i fråga att avgöra ett mål i det särskilda förfarandet om åklagaren bedömer att påföljden bör bestämmas till sådan vård. Påföljden bör enligt vår uppfattning undantas från förfarandets tillämpningsområde. Det beror på att det krävs en grundlig utredning om den tilltalades personliga förhållanden för att åklagaren ska kunna avge ett välgrundat påföljdsyrkande. Det är rätten som får förordna om läkarintyg enligt 7 § lag (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. Med hänsyn till det ingrepp i den personliga integriteten som ett beslut om sådan utredning innebär så föreslår vi ingen ändring av den bestämmelsen. Det är inte rationellt att handlägga ett mål i en enklare ordning om det finns skäl att begära in läkarintyg enligt nämnda bestämmelse. I praktiken torde det också vara sällsynt att det vid tiden för åtalets väckande finns ett utfärdat läkarintyg som åklagaren kan lägga till grund för sitt påföljdsyrkande. I många fall kan dessutom den

tilltalade antas sakna förmåga att förstå följderna av ett erkännande. Det i sig utesluter att målet avgörs utan huvudförhandling.

Ungdomsvård eller ungdomstjänst kan i vissa fall komma i fråga för den som begått brott innan han eller hon fyllt 21 år. Vid valet av påföljd ska ungdomsvård väljas framför ungdomstjänst. Ungdomsvård, även i förening med ungdomstjänst eller böter, får dömas ut endast om de åtgärder som socialtjänsten planerat är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Ungdomstjänst ska väljas framför böter om påföljden inte är alltför ingripande (32 kap. 2 § tredje stycket BrB).

Som framgår av avsnitt 9.1 föreslår vi ingen ändring av bestämmelsen i 27 § fjärde stycket LUL att tingsrätten ska hålla huvudförhandling i mål mot den som inte fyllt 18 år. Med hänsyn till det är det ett mindre antal fall i vilka det över huvud taget kan bli aktuellt med någon ungdomspåföljd.

Endast i undantagsfall får den som är över 18 år dömas till ungdomstjänst. Det krävs särskilda skäl för det, 32 kap. 2 § andra stycket BrB. Särskilda skäl kan exempelvis vara att brottet begåtts före 18 års ålder och det blir aktuellt att bestämma påföljden kort efter att den unge fyllt 18 år. Det innebär att utrymmet för åklagaren att yrka att påföljden ska bestämmas till ungdomstjänst är begränsat.

Vid ungdomstjänst ska den dömda åläggas att utföra arbete eller delta i verksamhet i ett visst antal timmar, lägst 20 och högst 150 timmar. I förarbetena till reglerna om ungdomstjänst finns vissa uttalanden om hur antalet timmar ska beräknas (se prop. 2005/06:165 s. 75 f och 32). Vid straffmätningen ska hänsyn tas till den tilltalades ungdom enligt 29 kap. 3 och 7 §§ BrB. Högsta domstolen har i rättsfallen NJA 2007 s. 624 och 2007 s. 636 slagit fast att utgångspunkten för om ungdomstjänst är en tillräckligt ingripande påföljd är att det fängelsestraff som skulle ha dömts ut i det enskilda fallet, om fängelse hade valts som påföljd, inte överstiger sex månader.

Den som fyllt 18 år kan undantagsvis dömas till ungdomsvård enligt motiven. Överlämnande till sådan vård torde framförallt kunna komma i fråga om någon redan är föremål för sådan vård pga. tidigare brottslighet. I påföljdshänseende är ungdomsvård inte graderat i svårighetsgrad i jämförelse med ett fängelsestraff.

Vi har tagit åklagarens påföljdsyrkande till utgångspunkt vid bestämmandet av hur allvarliga brott som ska kunna handläggas i

den förenklade ordningen. Eftersom i varje fall bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB om straffflinring på grund av den tilltalades ungdom regelmässigt tillämpas vid straffmätningen av brott som någon begått innan han eller hon fyllt 21 år, bör ett yrkande om ett visst antal timmars ungdomstjänst i det enskilda fallet inte läggas till grund för bedömningen av om målet kan avgöras i det särskilda förfarandet. Det skulle innebära att allvarigare brott kan avgöras i det särskilda förfarandet om den tilltalade är under 21 år än vad som gäller övriga vuxna. Det är inte en acceptabel ordning. På motsvarande sätt bör inte innehållet i ett ungdomskontrakt eller en vårdplan granskas av rätten för att bedöma hur allvarlig brottsligheten är som åklagaren yrkat att den unge ska dömas till ungdomsvård för.

För att rätten ska kunna döma till ungdomstjänst eller ungdomsvård utan huvudförhandling bör det i stället krävas att brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde för en vuxen person enligt åklagarens uppfattning inte överstiger fängelse i sex månader. Det förutsätter att åklagaren i åtalet, utöver att yrka ett visst antal timmars ungdomstjänst, även anger sin syn på straffvärdet. Vi ser då inget formellt hinder mot att målet avgörs utan huvudförhandling.

Motsvarande skulle kunna gälla i den ovanliga situation att åklagaren yrkar sluten ungdomsvård i mål mot någon som fyllt 18 år vid tiden för åtalet men inte vid tiden för brottet. Vid bestämning av den tid som en tilltalad ska vara frihetsberövad i form av sluten ungdomsvård är utgångspunkten att en bedömning gjorts att påföljden ska bestämmas till fängelse av viss längd. Rätten förutsätts vid den bedömningen tillämpa bestämmelserna i 29 och 30 kap. BrB. Av pedagogiska skäl och då det krävs synnerliga skäl för att fängelse ska komma i fråga, bör målet alltid avgöras efter huvudförhandling om åklagaren yrkar att påföljden bestäms till sluten ungdomsvård. Vi har svårt att föreställa oss en situation i vilken åklagaren i stället för att begära sådan förhandling ska ange ett straffvärde för brottet.

9.2.6 Förfarandet kan inte tillämpas om åklagaren eller den tilltalade har begärt huvudförhandling eller sådan förhandling behövs av särskilda skäl

Ytterligare en förutsättning för att målet ska kunna avgöras i det särskilda förfarandet är att åklagaren eller den tilltalade inte har begärt huvudförhandling eller att sådan förhandling inte behövs av särskilda skäl.

Rätten till muntlig förhandling följer av artikel 6 i Europakonventionen. En tilltalad som begär det har en undantagslös rätt att få målet avgjort efter huvudförhandling.

Detsamma gäller en målsägande som för talan i en reell och seriös tvist.² Som framgår av avsnitt 9.2.2 måste ett enskilt anspråk vara medgett för att det ska kunna prövas i det särskilda förfarandet. I sådana fall föreligger det alltså ingen tvist och målsäganden får fullt bifall till sin talan. Det är därför inte nödvändigt att låta målsäganden yttra sig om han eller hon begär huvudförhandling, eftersom det är klart att någon sådan inte behövs. En målsägande vars enskilda anspråk accepteras av den tilltalade kan alltså inte hindra att målet avgörs i den enklare ordningen. Vi återkommer särskilt till några andra frågeställningar som rör målsäganden i avsnitt 9.6.

Det är en rimlig ordning att även åklagaren, med hänsyn till den kontradiktoriska principen, ska ha rätt att begära huvudförhandling. Utgångspunkten bör vara att det finns någon särskild anledning till att den tilltalade fräntas möjligheten att få ett erkänt åtal som faller inom ramen för det särskilda förfarandet prövat utan huvudförhandling. Ett sådant skäl skulle kunna vara att åtalet avser fler än en tilltalad. Om alla tilltalade utom en har förnekat en gärning som enligt åklagaren ska ha utförts av dem tillsammans och i samråd med olika grad av inblandning, så kan förutsättningarna för bevisföringen i rättegången förändras av att en av dem redan blivit dömd för gärningen. Detta är en situation när åklagaren kan ha ett berättigat intresse av att målet avgörs av tingsrätten efter huvudförhandling.

Om huvudförhandling inte begärs och åklagaren och den tilltalade är ense i alla delar som målet rör så behöver huvudförhandling normalt sett inte hållas. Det kan emellertid finnas särskilda skäl som gör att huvudförhandling behövs.

² Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 138 ff.

Huvudförhandling kan behöva hållas om rätten vill frånga den brottsbeteckning som åklagaren har angett. När det gäller brottsbeteckningen har Högsta domstolen konstaterat att det för att försvårande omständigheter ska kunna läggas till grund för bedömning av om ett brott varit grovt eller inte krävs att den tilltalade har fått fullgoda möjligheter att bemöta de påståenden om sådana omständigheter som läggs honom till last. Det följer enligt domstolen av den kontradiktoriska principen (se rättsfallen NJA 2003 s. 486 och NJA 2011 s. 611).

Av Europadomstolens praxis och bestämmelserna i Europakonventionen, artikel 6.1 och 6.3 (a), kan man sluta sig till att den tilltalade inte bara har rätt att bli informerad om vilken brottslig gärning som han eller hon påstås ha begått utan också om innebörden av anklagelsen, dvs. brottets beteckning, för att få tillräcklig möjlighet att kunna försvara sig. Det torde innebära att svensk domstol är förhindrad att utan föregående processledning tillämpa en annan straffbestämmelse än den eller de alternativa bestämmelser som åklagaren har åberopat.³

Vi menar att det krävs att åklagaren och den tilltalade får möjlighet att yttra sig över den rättsliga grunden för att tingsrätten ska kunna frånga den bedömning av gärningen som åklagaren gjort. Det bör i normalfallet inte ske inom ramen för det särskilda förfarandet. Om domstolen bedömer att den brottsbeteckning som åklagaren angett inte är rättvisande så bör målet i stället sättas ut till huvudförhandling. Detta trots att den tilltalade har erkänt gärningen hos rätten. Ett exempel på ett sådant fall kan vara att åklagaren yrkat ansvar för stöld vid tillgrepp i butik av en vara av ringa värde och det av gärningsbeskrivningen inte framgår några försvårande omständigheter.

Om den tilltalade inte svarar på föreläggande från åklagaren att ange sin inställning till åtalet så kan målet inte, bortsett från bötesmål, avgöras utan huvudförhandling. För det fall det är oklart om förutsättningarna för handläggning i den ordning som föreskrivs i 10 b § är uppfyllda är det ett särskilt skäl för att hålla huvudförhandling.

Ett exempel på när det är oklart om förutsättningarna är uppfyllda är om erkännandet inte är klart och entydigt. Ett sådant fall kan vara om det av svaret från den tilltalade inte går att utläsa om

³ Se även Lars Heuman, JT 2005-06 s. 536 ff.

det avser samtliga gärningar som åtalet rör. Detsamma gäller om samtycket till att målet avgörs utan huvudförhandling är otydligt eller om erkännandet eller samtycket inte framstår som frivilligt.

Om den tilltalade inte kan förväntas ta ställning till vad det innebär att avstå från huvudförhandling eller kan misstänkas sakna förmåga att förstå följderna av ett avstående behöver huvudförhandling också hållas. Finns det behov av särskild utredning om den tilltalades personliga förhållanden för att utreda hans eller hennes psykiska hälsa vid tiden för gärningen eller när åtalet väcks är det också ett särskilt skäl för att hålla huvudförhandling. Ytterligare ett exempel på när sådan förhandling behövs är om en person är i så dåligt skick pga. sjukdom, psykiskt störning, försvagat hälsotillstånd, ålder eller liknande förhållande att det finns tveksamheter kring om personen är i stånd att ta ställning till åtalet.

Ytterligare ett fall i vilket huvudförhandling behövs är om det råder osäkerhet om den tilltalade fått sådan information om rådgivning av advokat som ska lämnas innan han eller hon tar ställning till åtalet.

Uppräkningen ovan är inte uttömmande. Huvudförhandling kan också behöva hållas beroende på att den gärning som åtalet rör inte utgör ett brott, att brottet är preskriberat eller att omständigheter har anförts som innebär att tingsrätten behöver pröva en ansvarsfrihetsgrund. Tingsrätten kan alltså inte heller i sådana fall avgöra målet i den förenklade ordningen.

Därutöver måste rätten ha möjlighet att döma till ett mildare straff än den påföljden som åklagaren yrkat, om yrkandet uppenbart står i strid med gällande praxis. Vi anser inte att en sådan prövning bör ske inom ramen för det särskilda förfarandet. Vi har valt den mer renodlade modellen att målet i ett sådant fall ska sättas ut till huvudförhandling. Det kan också, som tidigare nämnts, vara så att åklagaren yrkat villkorlig dom eller skyddstillsyn för ett brott med ett straffvärde som överskrider ett år till följd av s.k. billighetsskäl. Även i ett sådant fall kan det finnas särskilda skäl att pröva frågan efter huvudförhandling. Skuldfrågan kan då avgöras i den enklare ordning för avgörande av erkända åtal vid huvudförhandling som beskrivs i avsnitt 11.4 och förhandlingen koncentreras till påföljdsfrågan.

När det gäller ungdomar mellan 18–21 år kan det av pedagogiska skäl eller om åklagaren yrkar att påföljden ska bestämmas till ungdomsvård eller ungdomstjänst, även i förening med andra påföljder, finnas särskilda skäl att avgöra målet efter huvudförhandling.

9.3 Handläggningen enligt 10 b §

Vi redogör i avsnitt 8.2 för vilket innehåll åtalet ska ha. Enligt förslaget ska åklagaren i åtalet ange ett preciserat påföljdsyrkande. Om målet enligt åklagarens uppfattning kan avgöras i den enklare ordningen enligt 10 b § ska även detta anges. Hänsyn ska vid den bedömningen inte tas till vilken inställning den tilltalade angett till brottsmisstanken under förundersökningen. Den tilltalade ska ges möjlighet att ta ställning till åtalet och målets handläggning oavsett om han eller hon har förnekat eller erkänt gärningen under utredningen. Det är först sedan åtal har väckts som den tilltalade kan bedöma konsekvenserna av att bli dömd i enlighet med åklagarens talan.

Om åklagaren inte anser att målet kan avgöras i det särskilda förfarandet bör det anges i åtalet. Ett sådant skäl kan vara att åklagaren anser att det behövs kompletterande utredning om den tilltalades personliga förhållanden innan påföljdsfrågan kan avgöras. Om den tilltalade inte medverkat vid personutredningen och åklagaren därför exempelvis yrkar fängelse i två månader, med reservation för att den tilltalade bör dömas till skyddstillsyn om det finns behov av vård, så kan inte målet avgöras utan ytterligare beredning. Beroende på den tilltalades inställning kan det finnas ett utrymme för tveksamhet om parterna är eniga om vad brottet ska leda till och åklagaren bör ges tillfälle att yttra sig över svaromålet. För att undvika en mer eller mindre omfattande skriftväxling bör målet i en sådan situation sättas ut till huvudförhandling. I tiden fram till denna kan utredningen om den tilltalades personliga förhållanden kompletteras. Om det visar sig att det finns förutsättningar att avgöra målet utan huvudförhandling kan denna ställas in.

Samtidigt med att åtalet ges in till rätten ska åklagaren delge åtalet med den tilltalade samt förelägga honom eller henne att inom viss angiven tid till rätten ange sin inställning till åtalet och de yrkanden som framställs i samband med det. Den tilltalade ska då även föreläggas att ange sin syn på möjligheten att avgöra målet på detta sätt. I samband med att åtalet väcks ska den tilltalade informeras om vad som krävs för att målet ska kunna avgöras enligt 10 b § samt om rätten till rådgivning av advokat enligt 21 kap. 3 c § RB och om rätten till huvudförhandling.

Det är angeläget att informationen till den tilltalade utformas så att den är lätt att förstå och ta till sig. Det är också viktigt att den

tilltalade enkelt till rätten kan ange hur han eller hon ställer sig till brottspåståendet, påföljden och övriga yrkanden i målet. Vi har utvecklat våra överväganden i detta avseende i avsnitt 8.3.4.

Sedan den tilltalade fått del av åtalet ska han eller hon ges skäligen råd om att utnyttja möjligheten till rådgivning och svara på åtalet. Polis och åklagare bör i största möjliga utsträckning utnyttja möjligheten till förenklad delgivning för att ge den tilltalade del av åtalet. Därefter bör i normalfallet två veckor anses vara tillräckligt lång tid för den tilltalade att ge in ett svaromål till rätten.

Om den tilltalade har erkänt gärningen och parterna är eniga i allt vad saken rör kan parterna anses ha slutfört talan genom åtalet respektive svaromålet. Åklagaren behöver därför inte ges tillfälle att yttra sig över den tilltalades skrift innan målet avgörs eftersom avgörandet inte går emot åklagarens talan.

Har den tilltalade inte hörts av, har någon av parterna begärt huvudförhandling eller behöver en sådan förhandling hållas av särskilda skäl så ska parterna kallas till huvudförhandling. Vi har gjort bedömningen att åklagaren inte samtidigt med att åtalet delges den tilltalade ska skicka en kallelse till huvudförhandling. När målet kan avgöras i det särskilda förfarandet blir en sådan förhandling inte aktuell. En sådan ordning skulle vidare förutsätta att åklagaren och tingsrätterna hade tekniskt samordnade verksamhetsstöd för att boka huvudförhandlingstider. Det skulle också innebära att tingsrättens arbetsplanering i någon mån överlämnades till åklagaren. Fördelarna med en sådan hantering skulle vara att den tilltalade tidigt och på ett enkelt sätt fick del av kallelse till förhandlingen. Vi bedömer dock att nackdelarna med en sådan ordning överväger fördelarna. Risken är att informationen till den tilltalade i samband med åtalet skulle bli svår att ta till sig med hänsyn till den stora mängd uppgifter som han eller hon skulle behöva ta del av vid ett och samma tillfälle.

Skulle tingsrätten bedöma att det inte går att avgöra målet i ett skriftligt förfarande ska rätten alltså kalla till huvudförhandling.

Om åklagaren väcker ett nytt åtal mot den tilltalade under målets handläggning så hindrar det som utgångspunkt inte att målet avgörs genom det skriftliga förfarandet. Vid tilläggsåtal ska åklagaren i regel ange ett gemensamt yrkande om påföljd. Den tilltalade måste i ett sådant fall förstås delges det nya åtalet och ta ställning till om han eller hon erkänner gärningen, godtar det nya påföljdsyrkande och eventuella ytterligare yrkanden samt fortfarande samtycker till att målet avgörs på detta sätt. Förfarandet

kan alltså tillämpas så länge förutsättningarna att avgöra målet enligt 10 b § fortfarande är uppfyllda.

Vid beredningen av målet ska sedvanliga bestämmelser tillämpas om exempelvis forum, talerätt och rättegångskostnader.

Rätten ska självmant beakta eventuellt rättegångshinder och avvisa talan om sådant hinder föreligger (34 kap. 1 § RB). I enlighet med nuvarande regler ska rätten även självmant pröva om det finns grund för ansvarsfrihet eller om brottet är preskriberat. Som tidigare angetts är domstolen inte bunden av åklagarens yrkande om brottets rättsliga beteckning eller tillämpligt lagrum.

I mål där den tilltalade erkänner gärningen hos rätten, godtar påföljden samt övriga yrkanden efter att ha tagit del av åtalet och samtycker till att målet avgörs utan huvudförhandling efter att ha fått information om rätten till rådgivning av advokat, behöver tingsrätten inte göra annat än pröva att förutsättningarna för handläggning i den förenklade ordningen i 10 b § är uppfyllda och att huvudförhandling inte behövs. I praktiken bör detta inte innebära någon försämrad kvalitet i avgörandet. Att den tilltalades rätts-säkerhet inte äventyras av att målet avgörs på detta sätt garanteras bl.a. av att han eller hon innan avgörandet ges tillfälle till rådgivning av advokat.

I allmänmotiveringen till Påföljdsutredningens förslag att införa en möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet (SOU 2012:34 s. 225) anges det vara av stor betydelse (och en given utgångspunkt) att beviskraven upprätthålls även i mål där den tilltalades uppgifter ligger till grund för utredningen och att erforderlig bevisprövning sker. När den tilltalade har erkänt en gärning hos rätten efter att ha fått tillgång till rådgivning av advokat och brottsligheten inte är allvarigare än att den kan omfattas av förfarandet enligt 10 b §, uppfyller den prövning som domstolen ska göra enligt vår mening det högt ställda krav som kan ställas på bevisprövningen i brottmål.

Har huvudförhandling begärts av den tilltalade är rätten förhindrad att avgöra målet utan sådan förhandling.

Tingsrätten ska vid avgörande av målet vara domför med en lagfaren domare. Det är fråga om förhållandevis okomplicerade mål som det är lämpligt att avgöra i en enkel sammansättning av rätten. Behovet av att nämndemän skulle delta vid beslutsfattandet i ett erkänt brottmål, med en sådan prövning som vi nu föreslår, anser vi vara litet.

Domen kan meddelas i förenklad form. Den ska expedieras som övriga mål som avgörs utan huvudförhandling, 30 kap 7 § tredje stycket RB och 26–31 §§ förordning (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Domen ska kunna överklagas på sedvanligt sätt (51 kap. 1 § RB).

9.4 Särskilt om överklagande

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att i nuläget föreslå en ändring av reglerna om bestämda tider för överklagande och om laga kraft.

Som anges ovan anser vi att domen i mål som avgörs i det särskilda förfarandet ska expedieras som övriga mål som avgörs utan huvudförhandling och kunna överklagas inom tre veckor från den dag då domen meddelades (51 kap. 1 § RB). Enligt nuvarande ordning gäller för mål och ärenden som avgörs utan huvudförhandling att utgångspunkten för överklagandefristen är dagen för avgörandet och inte, som vanligt är inom förvaltningsrätten, dagen då klaganden får del av det.

Högsta domstolen har i beslut den 20 juni 2012 återställt försutten tid att överklaga tingsrättens beslut i ett mål om undanröjande av ett föreläggande av ordningsbot (Mål nr Ö 2608-10, se även beslut i mål nr Ö 1121-13). Klaganden i målet hade inte i förväg underrättats om när tingsrättens beslut skulle meddelas. Han ansågs ha haft laga förfall för sin underlåtelse att överklaga beslutet i tid eftersom det inte fanns omständigheter som talade emot hans påstående om att avgörandet inte kommit honom till handa och inte heller annat som tydde på att han fått vetskap om beslutet under överklagandetiden. Genom avgörandet kan slutsatsen dras att en förlorande part har ganska goda förutsättningar att nå framgång med att begära återställande av försutten tid, för att inte anses ha betagits rätten att överklaga.

Med vårt förslag till ett särskilt förfarande i erkända brottmål kommer antalet mål som kan avgöras utan huvudförhandling att öka markant. Vi förutspår att handläggningsformen kommer att leda till kortare genomströmningstider vilket i viss mån talar mot att det kan finnas intresse av att överklaga domen. Då innehållet i domen är känt för den tilltalade bör det inte heller finnas ett lika

stort intresse av att överklaga. Erfarenheter från det skriftliga förfarandet i erkända brottmål i Finland visar därutöver att andelen överklagade mål som avgjorts på handlingarna är väsentligt lägre än i brottmål som avgjorts efter huvudförhandling. Förslaget innebär dock att det kommer att kunna uppstå fler situationer i vilka den tilltalades eller målsägandens påstående om att han eller hon inte fått del av domen eller på annat sätt kännedom om att den har meddelats får godtas. Det skulle betyda att övriga parter och andra intressenter med mindre grad av säkerhet vid laga kraft kan räkna med att avgörandet är slutligt.

Ett sätt att undvika en potentiell ökning av antalet ansökningar om återställande av försutten tid skulle vara att införa regler om att domar på handlingarna ska delges. Det borde i så fall gälla såväl i brottmål som enbart avser frågan om straffrättsligt ansvar som i sådana brottmål i vilket ett enskilt anspråk hanteras. Utan en översyn av reglerna för tvistemål skulle det innebära att avgöranden avseende enskilda anspråk skulle hanteras olika beroende på om anspråket handläggs i ett brottmål eller ett tvistemål.

Ett annat sätt vore att i förväg underrätta parterna om tiden för doms meddelande. Det kunde ske genom att rätten skickade ut en underrättelse till parterna med tidpunkten för doms meddelande. En sådan ordning skulle vara förenlig med parts rätt att överklaga när ett avgörande gått honom eller henne emot enligt artikel 2 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Vi lämnar dock inte något sådant förslag. Den förenklade ordningen enligt 10 b § bör enligt vår mening införas och utvärderas. Efter att förfarandet har tillämpats en tid kan det konstateras om det medfört att återställande av försutten tid beviljas i ett större antal mål. Därefter kan det vara aktuellt att överväga om det bör införas en ordning med en underrättelse från domstolen om tid för doms meddelande.

9.5 Särskilt om mål med frihetsberövade

9.5.1 Avgörande i det särskilda förfarandet

Bedömning: Mål i vilket en tilltalad är frihetsberövad bör kunna avgöras enligt ordningen i 10 b § om den tilltalade efter domen ska försättas på fri fot eller om den tilltalade är häktad och har medgett att kvarbli i häkte tills domen i ansvarsdelen vinner laga kraft emot honom eller henne.

Vi föreslår inget särskilt undantag från möjligheten att avgöra mål i det särskilda förfarandet i de fall en tilltalad är anhållen eller häktad.

Enligt vår bedömning kan det finnas situationer i vilka mål med frihetsberövade skulle kunna avgöras utan huvudförhandling. Enligt domstolsstatistiken år 2011 var andelen brottmål med häktningförhandling 8,8 procent. Många mål med frihetsberövade gäller allvarlig brottslighet som inte inryms tillämpningsområdet för den förenklade ordningen enligt 10 b §. Andelen mål med frihetsberövade som avgjordes efter dom i vår målundersökning var färre än fem procent. I drygt en tredjedel av de målen dömdes tingsrätten till fängelse i mer än sex månader. Resultatet tyder på att antalet mål med frihetsberövade som skulle kunna avgöras i det särskilda förfarandet är begränsat.

Det är enligt vår mening emellertid inte rimligt att frihetsberövade inte i möjligaste mån ska få motsvarande tillfälle till ett avgörande i det särskilda förfarandet som personer i frihet. En inte helt ovanlig situation är att en utländsk medborgare, med hänsyn till risken för att han eller hon undandrar sig lagföring eller straff, häktas för ett lindrigt brott som kan medföra ett kortare fängelsestraff. Det kan vara fråga om stöld i butik, smuglingsbrott eller grovt rattfylleri. Det är brott som vanligtvis går snabbt att utreda och är gärningarna erkända under förundersökningen åberopar åklagaren, förutom den tilltalades uppgifter, vanligen enbart skriftlig bevisning till stöd för åtalet. Då bör det inte fordras att målet avgörs efter huvudförhandling, om inte rätten anser att utredningen i häktningsfrågan kräver det.

Enligt dagens bestämmelser är det möjligt för en häktad som döms till fängelse att avge nöjdförklaring två dagar efter att han eller hon delgetts rättsens dom eller bevis om målets utgång (3–4 §§ lagen [1974:202] om beräkning av strafftid m.m.). Det gäller utan begränsning av hur långt fängelsestraff tingsrätten dömt ut. I det särskilda förfarandet kommer den häktade att veta vilken påföljd åklagaren yrkar och att ett strängare straff inte kan dömas ut. Den häktade kan därför, till skillnad mot vad som gäller i dag, i förväg ta ställning till om yrkandet ska godtas. Vi anser att det är rimligt att även en häktad person som huvudregel kan få möjlighet att efter samråd med sin försvarare ta ställning till om han eller hon ska godta åklagarens yrkanden. En frihetsberövad person bör därför inte exkluderas från möjligheten att få sin sak prövad i det särskilda förfarandet.

Är den tilltalade anhållen eller häktad och ska försättas på fri fot i samband med dom bör ett sådant beslut alltid kunna fattas i det särskilda förfarandet. Det förekommer att åklagare utfärdar straff-föreläggande med villkorlig dom mot en misstänkt i den situation som beskrivits i ovan. Med våra förslag ska åklagare i stället väcka åtal och kan i samband med det begära att den misstänkte ska häktas. Det är då rimligt att domstol inom samma tid som häktningsförhandling ska hållas, dvs. inom fyra dygn efter att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes, ska kunna pröva häktningsfrågan i det särskilda förfarandet, om parterna är eniga om att den tilltalade ska försättas på fri fot genom beslut i domen.

Såsom nuvarande bestämmelser är utformade kan en fråga om häktning av den som inte är anhållen väckas av åklagaren. Efter åtalet gäller bl.a. att rätten får ta upp fråga om häktning självmant (24 kap. 17 § RB). I dessa fall ska häktningsförhandling hållas inför rätten så snart som möjligt. I rättsfallet NJA 1990 s. 542 konstaterade Högsta domstolen att 17 § även omfattar fall när rätten självmant tar upp fråga om häktning på ny grund av en person som redan är häktad. Bestämmelserna om förhandling i häktningsfrågor anges i rättsfallet vara en så viktig rättssäkerhetsgaranti att ingen ska behöva riskera att beslut fattas om att han eller hon ska vara berövad friheten utan att få möjlighet att dessförinnan framföra sina synpunkter vid en förhandling (jfr Justitieombudsmannens beslut den 31 maj 2005, dnr 4595-2004). Om den tilltalade är anhållen är det vår uppfattning att häktningsfrågan måste avgöras efter förhandling. Är parterna däremot ense om att den tilltalade ska vara fortsatt häktad efter domen bör häktningsfrågan kunna prövas utan huvudförhandling. Den tilltalade har då vid minst ett tillfälle fått häktningsfrågan prövad av domstol efter en muntlig förhandling.

Vi menar alltså att häktningsfrågan bör kunna prövas i det särskilda förfarandet om den tilltalade ska försättas på fri fot. Så bör också kunna ske om den tilltalade är häktad och har medgett att kvarbli i häkte tills domen i ansvarsdelen vinner laga kraft emot honom eller henne. För att besluta att den dömde ska stanna kvar i häkte måste domaren självfallet göra bedömningen att det även efter domen finns bärkraftiga häktningsskäl. Häktningsfrågan torde emellertid i ett sådant fall kunna avgöras utan att det krävs en huvudförhandling. I övriga fall behöver huvudförhandling hållas.

Effektivitetsvinsten med att avgöra ett mål med frihetsberövad utan huvudförhandling kan i och för sig diskuteras. Är den tilltalade anhållen eller häktad ska huvudförhandling som huvudregel påbörjas inom två veckor efter att åtalet väckts. Vi föreslår ingen ändring i detta avseende. Åtgärder för att planera och kalla till förhandling måste därför vidtas redan när åtalet väcks. Därutöver krävs ytterligare insatser för att ställa in en huvudförhandling om det skulle visa sig att målet kan avgöras utan sådan förhandling. Det kan då vara svårt att utnyttja den reserverade tiden till ett annat mål. De praktiska konsekvenserna för handläggningen i domstol talar därför i någon mån mot att mål med anhållen eller häktad avgörs utan huvudförhandling. Å andra sidan kan tid och pengar sparas genom att offentlig försvarare, åklagare och den tilltalade inte behöver komma till en huvudförhandling. I de fall insatserna för att förbereda en huvudförhandling är mindre omfattande kan det vara aktuellt att låta den tilltalade, efter samråd med advokat, yttra sig över åtalet, med följderna att målet kan avgöras enligt 10 b § om huvudförhandling inte behövs för att pröva häktningsfrågan. Man ska inte heller glömma bort fördelen med förslaget att det leder till kortare frihetsberövanden och snabbare verkställighet för den tilltalade.

En invändning som skulle kunna riktas mot att mål med häktade ska kunna avgöras i det särskilda förfarandet är att den häktade kan vara påverkad av att vara frihetsberövad och känna sig pressad att godta åklagarens talan för att snarast bli försatt på fri fot. Vårt förslag innebär dock att den tilltalade till skillnad mot i dag, redan när åtalet väcks, vet vad han eller hon riskerar att dömas till, vilket borde innebära minskad press. När åtalet väckts vet den misstänkte också att han eller hon senast inom två veckor kan få åtalet prövat av domstol. En häktad person har också en offentlig försvarare som han eller hon kan rådgöra med.

Vår slutsats är alltså att den omständigheten att rätten behöver pröva en häktningsfråga inte i sig utesluter att mål med häktade kan avgöras i det särskilda förfarandet, om det sker inom de frister som gäller för när huvudförhandling senast ska påbörjas.

9.5.2 Avgörande efter huvudförhandling inom häktningsfristen

Bedömning: Möjligheten att hålla huvudförhandling inom häktningsfristen bör kunna användas i större utsträckning i mål i vilka åklagaren inte yrkat en mer ingripande påföljd eller strängare straff än fängelse i sex månader.

Ett alternativ för att på ett snabbt och enkelt sätt att avgöra ett erkänt mål när den tilltalade är frihetsberövad är att i vidare omfattning utnyttja möjligheten att i stället för en häktningsförhandling hålla en huvudförhandling inom häktningsfristen, vid vilken frågan om häktning prövas.

Genom en lagändring 1987 togs en tidigare bestämmelse bort som reglerade möjligheten till samtidig häktnings- och huvudförhandling. Bestämmelsen innebar att rätten kunde utsträcka fristen för att hålla häktningsförhandling och förlägga häktningsförhandlingen samtidigt med en huvudförhandling om den gemensamma förhandlingen hölls inom en vecka från det att häktningsframställningen kom in till rätten. Möjligheten att skjuta upp häktningsförhandlingen för att hålla en gemensam häktnings- och huvudförhandling slopades med hänsyn till Europakonventionens krav på en ofördröjlig inställelse för prövning av häktningsfrågan.⁴ I motiven konstaterades att fristen inom vilken en person som berövats friheten på grund av misstanke om brott ska ställas inför domstol, med hänsyn till Europakonventionens krav behövde förkortas till högst fyra dagar från det faktiska frihetsberövandet. Samtidigt uttalade departementschefen att det inte fanns något hinder mot att huvudförhandling hålls inom fyradagensfristen om det skulle vara möjligt (prop. 1986/87:112 s. 34 ff. och 76).

Åklagare som vi talat med har sagt att de i möjligaste mån väcker åtal samtidigt med att häktningsframställan ges in till rätten i de fall utredningen är klar. Så kan vara fallet framförallt vid erkända artbrott eller återfall i brott som bör leda till kortare fängelsestraff. Det kan exempelvis röra sig om fall av erkänt grovt rattfylleri eller i fall en utländsk medborgare erkänt upprepade butiksstölder. Vid beslut om anhållande på helger har det sagts oss

⁴ Europakonventionen, artikel 5, punkterna 1 c och 3, ger var och en som för att ställas inför rätta i anledning av misstanke om brott berövas friheten genom arrestering eller på annat sätt en rätt att snabbt få lagligheten av frihetsberövandet prövad av domstol.

att det pga. tidsbrist kan vara svårt som jouråklagare att hinna hämta in utredning från polisen och väcka åtal i samband med häktningens framställan. Åklagarna har även uppgett att de vanligen tar kontakt med tingsrätten innan åtalet väcks för att varsko om att gemensam häktning- och huvudförhandling kan komma i fråga.

Möjligheten att väcka åtal samtidigt med en häktningens framställning synes komma till användning i förhållandevis begränsad utsträckning och tillämpas i olika grad vid åklagarkamrarna. Om åklagare väcker åtal samtidigt som en häktningens framställning ges in till rätten och huvudförhandling hålls inom fyra dygn från det att den misstänkte greps eller anhållningsbeslutet verkställdes, så kan tiden för frihetsberövandet hållas nere och ett eventuellt straff skulle också kunna tidigareläggas. Ett förhandlingstillfälle kan därigenom också undvikas till fördel för alla inblandade.

Med vårt förslag att rätten vid huvudförhandling i tingsrätt ska kunna bestå av en lagfaren domare i brottmål i vilka åklagaren inte yrkat ett strängare straff än fängelse i sex månader eller mer ingripande frivårdande påföljd än vad som följer av den ändrade bestämmelsen i 1 kap. 3 b § RB, se avsnitt 13.7.2, blir det enklare att hålla huvudförhandling inom fristen. Tingsrätten behöver då inte med kort varsel kalla in nämndemän. Det skulle inte innebära något merarbete för domstolen att kalla till en huvudförhandling och vid den pröva häktningsfrågan, i stället för att hålla en häktningens förhandling.

Den misstänkte bör kunna anses ha fått tillräckligt rådrum för att gå igenom åtalet och övriga yrkanden med sin försvarare i de flesta erkända mål i vilka åklagaren inte yrkar annat än ett kortare fängelsestraff och utredningen i målet är mindre omfattande. Det är dessa mål som i första hand kan förväntas komma att avgöras vid huvudförhandling inom häktningsfristen. Om den tilltalade inför rätten erkänner gärningen och godtar ansvar för det brott som åklagaren påstår skulle åtalet med vårt förslag dessutom kunna avgöras i en enklare ordning vid huvudförhandlingen, se avsnitt 11.4. Det finns därför goda skäl uppmärksamma åklagarkamrarna på möjligheten att hålla huvudförhandling inom häktningsfristen så att i de fall det är möjligt åtal väcks samtidigt som häktningens framställningen ges in till rätten.

9.5.3 Avgörande efter huvudförhandling gemensamt med häktningsförhandling

Förslag: Om det är möjligt med hänsyn till reglerna i 46 kap. 2 § RB får huvudförhandling hållas gemensamt med förhandling i häktningsfrågan om åtal väcks senast vid sammanträdet och parterna samtycker till det. För kallelse till huvudförhandlingen av den misstänkte ska gälla vad som är föreskrivet för den tilltalade enligt 45 kap. 15 § andra stycket RB. En ny bestämmelse om detta förs in i 24 kap. 13 a § RB.

Som angetts i föregående avsnitt kan det på grund av tidsbrist för åklagaren vara svårt att efter anhållningsbeslutet hinna väcka åtal samtidigt med att häktningsframställningen ges in till rätten. De kompletterande åtgärder som behöver ske för att göra klar utredningen och väcka åtal skulle sannolikt i enklare fall kunna ske redan under häktningsfristen. För att effektivisera handläggningen och korta tiderna för frihetsberövande i dessa mål föreslår vi att det införs en möjlighet att med parternas samtycke hålla huvudförhandling gemensamt med förhandling i häktningsfrågan, om åklagaren senast vid sammanträdet väcker åtal. En ny bestämmelse om det bör föras in i 24 kap. RB.

Det bör röra sig om ett icke oväsentligt antal mål som kan avgöras genom en sådan ordning. I första hand torde det vara fråga om erkända brottmål som inte kräver en omfattande utredning.

Till följd av reglerna om rättens sammansättning skulle det endast komma i fråga att tillämpa bestämmelsen i fall åklagaren yrkar ett straff som inte överstiger fängelse i sex månader eller en mer ingripande påföljd än vad som anges i förslaget till 1 kap. 3 b § RB.

Huvudförhandlingen skulle genomföras enligt vanliga regler för mål om allmänt åtal i 46 kap. RB. En förutsättning för den föreslagna ordningen skulle vara att den misstänkte redan innan åtalet väckts kallas till förhandlingen enligt reglerna för kallelse till huvudförhandling av den tilltalade. Tillsammans med den begäran om inställelse som skickas till Kriminalvården för att en anhållen person ska närvara vid häktningsförhandlingen, skulle alltså även skickas en kallelse till huvudförhandling till den anhållne med en upplysning om att rätten gemensamt med förhandlingen i häktningsfrågan med parternas samtycke kan komma att hålla huvud-

förhandling i målet om åtal väcks senast vid sammanträdet. Det samma skulle gälla för en misstänkt person som inte är anhållen men har kallats till förhandlingen på sådant sätt. Hinder skulle då finnas att avgöra målet efter huvudförhandling i många fall eftersom det förutsätter att den misstänkte fått del av åtalet.

Det bör krävas att parterna samtycker till att rätten håller huvudförhandling gemensamt med förhandlingen i häktningsfrågan. Detta eftersom den tilltalade och dennes försvarare måste få skäligt rådrum att gå igenom åtalet. Det bör alltså bli aktuellt endast i de allra enklaste fallen. I praktiken lär det innebära att åklagaren redan vid häktningsförhandlingens inledning eller dessförinnan ger in åtalet till rätten och lämnar ett exemplar av det till den misstänkte som kan gå igenom det med sin försvarare. Rätten skulle dock alltid behöva göra en bedömning av lämpligheten av att hålla huvudförhandling i så nära anslutning till att åtalet väckts. Om förutsättningar finns för det skulle rätten kunna besluta att huvudförhandling ska hållas och ta upp häktningsfrågan vid den. Finns det skäl att tro att hinder att hålla huvudförhandling kan komma att uppstå bör självfallet förhandling hållas enbart i häktningsfrågan.

Vårt förslag innebär ingen ändring av att åklagaren för att väcka talan skriftligen ska ge in åtalet till rätten. Det torde vara förhållandevis enkelt för åklagaren att ta med sig en utskrift av åtalet och ge in det eller att skicka in det på annat sätt till rätten inför förhandlingen. Vi har övervägt möjligheten att åklagaren skulle kunna väcka åtal genom att muntligen framställa åtalet till rätten. Vi ser inget egentligt hinder att föreslå en sådan ordning. Emellertid bör det praktiska behovet av muntligt åtal vara litet. Risken för svårigheter för den anhållne att ta till sig innebörden av ett muntligt framställt åtal och risken för ofullständigheter eller felaktigheter i ett av rätten nedtecknat åtal gör att vi inte lämnar ett sådant förslag.

9.6 Särskilt om målsäganden

Möjligheten att föra talan om enskilt anspråk i samband med åtalet är ett viktigt processuellt stöd för målsäganden. Målsägandens talan om skadestånd eller annat anspråk ska därför också kunna föras i samband med åtal för brott som handläggs genom det särskilda förfarandet. På så sätt får målsäganden, liksom övriga parter, möjlighet

att få saken avgjord på ett snabbt och enkelt sätt. I avsnitt 14 redogör vi för förslag som syftar till att säkerställa att talan om enskilt anspråk i så stor utsträckning som möjligt kan väckas samtidigt med åtalet oavsett vem som för målsägandens talan.

För att ett enskilt anspråk ska kunna avgöras efter handläggning i den ordning som föreskrivs i 10 b § ska anspråket ha godtagits av den tilltalade. Är anspråket tvistigt behöver målsäganden få del av den tilltalades inställning och eventuella yttrande i anledning av anspråket. Parterna bör då också, liksom i tvistemål, ges möjlighet att slutföra sin talan innan målet avgörs utan huvudförhandling. Risker är att en sådan handläggning fördröjer avgörandet. Det är den bärande orsaken till att vi, som en förutsättning för handläggning i den förenklade ordningen enligt 10 b §, ställt upp ett krav på att den tilltalade ska ha godtagit anspråket. Det kan i regel anses mer kostnadseffektivt att avgöra brottmålet efter huvudförhandling om den tilltalade inte medger ett enskilt anspråk som väckts samtidigt med åtalet. Att en huvudförhandling behöver hållas kan endast i mycket speciella fall anses innebära sådana väsentliga olägenheter som medför att det finns skäl att avskilja ett enskilt anspråk som väckts samtidigt med åtalet.

Under förundersökningen ska målsäganden enligt 13 a § FUK på lämpligt sätt få upplysning om de regler som gäller för handläggningen av enskilda anspråk. Med vårt förslag kommer en viktig del av detta vara att målsäganden, i de fall det kan vara aktuellt, får information om att enskilda anspråk kan avgöras i det särskilda förfarandet och vad det innebär.

Om den tilltalade inte medger det enskilda anspråket så ska som huvudregel talan om det enskilda anspråket inte skiljas av, utan målet ska sättas ut till huvudförhandling. Som vi redogör för i avsnitt 14 ska en talan om enskilt anspråk som väcks efter åtalet bara handläggas gemensamt med brottmålet om det står klart att det kan ske utan olägenheter eller det annars finns särskilda skäl för det. Om så inte är fallet ska det avskiljas och fortsättningsvis handläggas som ett särskilt tvistemål. För att bedöma om det innebär olägenheter att handlägga ett sent väckt enskilt anspråk gemensamt med brottmålet bör rätten avvakta den tilltalades svar på åtalet. Om en huvudförhandling – med hänsyn till den tilltalades inställning till åtalet – ändå behöver hållas kan det knappast anses innebära olägenheter att avgöra det enskilda anspråket vid denna.

Enligt förslaget i avsnitt 6.3 ska målsägandes rätt att biträda ett allmänt åtal tas bort. Skulle rätten att biträda åtalet finnas kvar

skulle det innebära att målsäganden, sedan åtalet väckts, särskilt behöver meddela tingsrätten om han eller hon vill yrka på straff för annan gärning eller åberopa annan omständighet till stöd för åtalet än åklagaren gjort. Eventuella yrkanden och nya omständigheter måste delges den tilltalade. Tingsrätten skulle först därefter kunna ta ställning till om huvudförhandling ska hållas i målet. Det skulle göra handläggningen i brottmålen mer omständlig.

9.7 Strafföreläggande med villkorlig dom tas bort

Förslag: Möjligheten för åklagare att förelägga villkorlig dom med strafföreläggande tas bort.

Vi föreslår att åklagare inte längre ska kunna utfärda strafföreläggande med villkorlig dom (48 kap. 4 § andra stycket RB). Skälen till det är framförallt att det är naturligt när en enklare ordning enligt 10 b § införs i erkända brottmål att samtliga alternativ till fängelsestraff bestäms av domstol. Det är också konsekvent med vår redovisade syn på åklagarens och domstolens roll i brottmålsprocessen. Av kriminalstatistiken framgår att huvuddelen av lagföringen av villkorlig dom sker i domstol. År 2011 meddelades drygt 2 500 strafförelägganden avseende villkorlig dom, med eller utan böter.⁵ Det meddelades knappt 11 800 domar med huvudpåföljden villkorlig dom under år 2011. Samma år godkändes villkorlig dom genom strafföreläggande i cirka 2 240 fall, vilket motsvarar ungefär sex procent av alla godkända strafförelägganden.⁶ Som tidigare nämnts infördes möjligheten att meddela villkorlig dom, med eller utan böter, genom strafföreläggande genom 1997 års reform.

Åklagare som vi har pratat med har uppgett att strafföreläggande med villkorlig dom används förhållandevis frekvent i mål om ekonomisk brottslighet och vid vissa förmögenhetsbrott samt även fyller en viktig funktion för att undvika användning av straffprocessuella tvångsmedel i vissa situationer. Om den misstänkte erkänner brottet och det inte är av sådan art att fängelse är nöd-

⁵ Uppgifter från åklagarens verksamhetsstöd Cäbra

⁶ Brå, *Personer lagförda för brott, Slutlig statistik för 2011*, s. 17.

vändigt, kan strafföreläggande med villkorlig dom utfärdas i stället för att åklagaren väcker åtal.

De åklagare som vi varit i kontakt med lyfter särskilt fram möjligheten att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom i stället för att begära häktning av en person som gripits misstänkt för brott. Det handlar framförallt om relativt lindriga brott, exempelvis stöld i butik eller trafikbrott, som har erkänts av någon som saknar hemvist i Sverige och där det finns risk för att den misstänkte beger sig från riket eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff. I stället för att göra en häktningsframställan till rätten kan åklagaren utfärda ett strafföreläggande och underrätta den misstänkte om beslutet vid ett personligt sammanträffande. I praktiken sker underrättelsen ofta med användning av videokonferens. Den misstänkte får därigenom tillfälle att omedelbart godkänna föreläggandet, med följderna att han eller hon kan bli frisläppt.

När det gäller den principiella frågan om åklagare eller domstol bör kunna avgöra frågor om ansvar för brott och i vilken utsträckning så för vi ett resonemang om det i avsnitt 7.2.3. Sammantaget menar vi att brottsanklagelser normalt sett ska avgöras av en neutral och opartisk domstol men att det av effektivitetsskäl kan vara motiverat att låta åklagare lagföra lindrigare brott om parterna är överens i skuldfrågan.

Åklagare kan med dagens regler utfärda ett föreläggande med villkorlig dom i fråga om ansvar för alla typer av brott i fall där rätten uppenbart skulle döma till en sådan påföljd. Med våra förslag får åklagare i samtliga brottmål ett utökat ansvar för påföljdsfrågan. Det ökar betydelsen av att åklagares objektivitet vid utredningen av brottet inte blir ifrågasatt och att åklagarens roll som företrädare för statens talan görs tydlig. För att behålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet i den nya ordningen är det även av det skälet mindre lämpligt att brott med påföljden villkorlig dom kan lagföras av åklagare.

Vi anser att frågor om ansvar för brott som kan leda till en påföljd på fängelsenivå ska avgöras av domstol. Det innebär en tydlig systematik som överensstämmer väl med hur påföljds-systemet är uppbyggt. I den brottmålsprocess som vi föreslår med ett särskilt förfarande för avgörande av erkända brottmål i domstol, införs ett snabbt och effektivt alternativ till den nuvarande ordningen med strafföreläggande avseende villkorlig dom. Behovet av

att låta åklagare lagföra påföljder som utgör alternativ till fängelse minskar genom det.

Vårt förslag innefattar dessutom en rätt för den tilltalade att få kostnadsfri rådgivning av advokat. Det betyder att den tilltalade, utöver att få den information som åklagaren kan lämna om vad påföljden villkorlig dom innebär, skulle få möjlighet att diskutera den frågan med en advokat. Det innebär som vi ser det en kvalitetsökning för den tilltalade.

Det är mer renodlat att inte göra åtskillnad mellan olika frivårdspåföljder i det nya system med en enklare ordning för avgörande av erkända åtal i domstol som vi föreslår. Med hänsyn till att villkorlig dom är ett alternativ till fängelsestraff är det också konsekvent att påföljden bestäms i domstol vid införandet av en förenklad ordning enligt 10 b §. Det skulle också vara väl förenligt med Påföljdsutredningens förslag till ett nytt påföljdssystem. Det föreslagna systemet innehåller endast två påföljder för vuxna lagöverträdare, nämligen böter och fängelse.

Att hänvisa alla ärenden i vilka åklagaren utfärdar strafföreläggande med villkorlig dom till lagföring i domstol kan tyckas vara ett steg i fel riktning. Men möjligheten att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom har inte fått det genomslag i praktiken som lagstiftaren hade tänkt. Det rör sig om ca 2 000 mål per år som skulle behöva återföras till domstol för att åstadkomma en konsekvent lagföring av frivårdande påföljder. Den förlängning av handläggningstiden och extra arbetsbelastning för tingsrätterna som detta innebär ska inte överdrivas med hänsyn till den smidiga hantering som kan ske genom det särskilda förfarandet. Samhällets reaktion på brottet skulle inte heller försenas nämnvärt.

Att lägga ansvaret för rättsskipningen på domstolen i de fall som kan avgöras genom strafföreläggande med villkorlig dom bör även bidra till att öka brottspreventionen. Att saken avgörs i domstol bidrar till att inskräpa synen på brottslighetens allvar och samhällets reaktion på brottet.

Om ett särskilt förfarande i erkända brottmål inte införs så kan som alternativ i stället övervägas ett sänkt krav för att meddela villkorlig dom genom strafföreläggande respektive en utvidgning av institutet till att omfatta exempelvis villkorlig dom med en föreskrift om samhällstjänst. Dessa alternativ har berörts ovan i avsnitt 7.4.1.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att frågor om ansvar för brott som kan leda till påföljden villkorlig dom ska avgöras i domstol.

10 Bötesmål¹

10.1 Strafföreläggande

10.1.1 Gällande rätt

Åklagaren har sedan införandet av RB haft rätt att beivra mindre allvarliga brott genom att utfärda strafföreläggande. Strafföreläggandeinstitutet var inledningsvis begränsat till att kunna avse högst 20 dagsböter. Godkände den misstänkte ett strafföreläggande som avsåg böter till ett högre belopp än 100 kronor skulle föreläggandet underställas domstol för prövning. Prövningen gjordes i allmänhet mot bakgrund av insända handlingar och avsåg i första hand föreläggandets laglighet. Rätten skulle pröva om gärningen var brottslig, om det fanns formella förutsättningar att utfärda ett strafföreläggande, om straffet föll inom straffskalan, om annan påföljd hade dömts ut samt om föreläggandet utfärdats i laga form och behörigen godkänts av den misstänkte. Vidare skulle domstolen kontrollera att straffet inte var uppenbart för högt eller lågt.² Underställseförfarandet slopades i mitten av 1950-talet samtidigt som tillämpningsområdet för strafföreläggande utvidgades. Tillämpningsområdet har sedan utvidgats i flera omgångar. Utvidgningarna har avsett bl.a. vilka brott som kunnat omfattas, dagsbotsbeloppets antal och storlek, betydelsen av att det finns en målsägande och möjligheten att strafförelägga ungdomar, enskilt anspråk, företagsbot och villkorlig dom.³

Bestämmelser om strafföreläggande finns i 48 kap. RB. I korthet innebär reglerna att åklagare genom strafföreläggande får ta upp

¹ Med bötesmål avses vanligtvis mål om brott för vilket enbart böter ingår i straffskalan. Ibland används det för att beteckna mål i vilket det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter. Vi avser mål i vilka åklagaren anser att påföljden ska bestämmas till böter.

² Se 1948 års kommentar till rättegångsbalken, 48 kap. 4 §.

³ För en redogörelse av strafföreläggandeinstitutets utveckling, se Landström, *Åklagaren som grindvakt, En rättsvetenskaplig studie av åklagarens befogenheter vid utredning och åtal för brott*, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet, nr 24, Uppsala 2011, s. 243.

fråga om ansvar för brott som hör under allmänt åtal. Strafföreläggande får utfärdas i stället för åtal för alla brott där böter ingår i straffskalan. Normerade böter får emellertid inte föreläggas. Det finns särskilda bestämmelser avseende brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 18 år. Bötesstraff för sådana brott får utfärdas med strafföreläggande även i andra fall, om det kan antas att påföljden om åtal hade väckts skulle ha bestämts endast till böter (15 § LUL och 48 kap. 1 och 4 §§ RB). Föreläggandet innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett sådant bötesstraff som åklagaren anser att brottet ska föranleda (48 kap. 2 § RB). Åklagarmyndigheten har tagit fram en promemoria som ger ledning till åklagarna när det gäller att bestämma böternas antal för olika brott.⁴

Villkorlig dom, även i förening med böter, kan också föreläggas genom strafföreläggande, om det är uppenbart att rätten skulle ha dömt till en sådan påföljd för brottet. Detta gäller emellertid inte om gärningsmannen var under 18 år när brottet begicks eller om det finns skäl att förena den villkorliga domen med samhällstjänst (48 kap. 2 § och 4 § andra stycket RB). Underrättelse om utfärdat strafföreläggande avseende villkorlig dom bör lämnas av åklagaren vid ett personligt sammanträffande (3 § förordning (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål). Om sådant strafföreläggande utfärdas innan den misstänkte fyllt 21 år ska det alltid lämnas över vid ett personligt sammanträde (1 § andra stycket förordning [1994:1763] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Strafföreläggande får inte utfärdas om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger. Ett strafföreläggande måste innefatta alla brott av den misstänkte som åklagaren känner till finns för bedömning. Det kan dessutom omfatta talan om enskilt anspråk om betalningsskyldighet som åklagaren är skyldig att föra för målsägandens räkning, särskild rättsverkan och företagsbot. Har målsäganden förklarat sig ha för avsikt att föra skadeståndstalan avseende annat än betalningsskyldighet får strafföreläggande inte utfärdas (48 kap. 5 § RB).

Strafföreläggandet utfärdas i form av ett elektroniskt dokument eller tecknas på ett formulär som fastställs av Åklagarmyndigheten. I praktiken för åklagaren in uppgifterna om strafföreläggandet i

⁴ *Strafföreläggande i bötesmål – en sammanställning av tillämpade påföljder*, RättsPM 2012:7, Utvecklingscentrum Malmö, oktober 2012 (ersätter tidigare RÅPM 2003:2 och RättsPM 2006:23).

Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Om föreläggandet ska godkännas vid ett sammanträffande rapporteras det till Rikspolisstyrelsen (RPS) när det godkänts och om föreläggandet utfärdas för att godkännas inom viss tid rapporteras det genast till RPS som skickar ut ett skriftligt besked med strafföreläggandets innehåll till den misstänkte. Tillsammans med strafföreläggandet ska upplysningar lämnas om hur föreläggandet kan godkännas och om att åtal kan väckas om godkännande inte sker inom angiven tid. Godkännande sker genom att den misstänkte under-tecknar en förklaring att han eller hon erkänner gärningen och godtar det straff och den särskilda rättsverkan samt det enskilda anspråk som upptagits i föreläggandet. Ett godkännande måste alltså för att vara giltigt avse samtliga i strafföreläggandet upptagna delar. Godkännandet ska lämnas till den åklagarkammare som utfärdat föreläggandet (5 § ÅFS 2005:26). Betalning kan i vissa fall också räknas som ett godkännande. Om godkännande inte sker ska åtal normalt väckas. Godkännande som sker efter det att åklagaren utfärdat eller ansökt om stämning saknar verkan.

Vid föreläggande av bötesstraff är bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket 2 brottsbalken tillämplig. Det finns alltså möjlighet att utfärda ett strafföreläggande avseende böter vid återfall i brott. Enligt motiven kan dock det förhållandet att den misstänkte tidigare har dömts för brott vara ett skäl mot att utfärda strafföreläggande som talar för att en domstolsprövning bör ske (NJA II 1982 s. 397).

Ett godkänt strafföreläggande gäller, enligt 48 kap. 3 § andra stycket RB, som lagakraftvunnen dom. Den som förelagts ett straff kan efter godkännande inte angripa föreläggandet på annat sätt än genom extraordinära rättsmedel. Om den misstänkte inte accepterar föreläggandet i dess helhet dvs. även eventuellt skadeståndsansvar, förordnande om särskild rättsverkan och företagsbot så är godkännandet inte giltigt.

Normalt sett följs ett föreläggande som inte har godkänts av att åklagaren beslutar om åtal och domstolsprövning. För att åklagaren ska kunna ompröva sitt beslut att det finns förutsättningar för allmänt åtal krävs att det framkommit nya relevanta uppgifter. En ny rättslig analys eller en ny analys av bevisläget anses inte utgöra en sådan ny omständighet.⁵ Det innebär att åklagaren i princip alltid väcker talan vid domstol om strafföreläggandet inte godkänns.

⁵ JO-beslut den 28 september 2007, diariernr 852-2006.

10.1.2 Statistik

I begreppet lagföring ingår åklagarens beslut om åtal och strafföreläggande, men även beslut om åtalsunderlåtelse, dvs. att en brottsutredning avslutats utan påföljd.

År 2011 meddelades strafföreläggande i drygt 50 000 fall. Det motsvarar 15 procent av samtliga åklagarbeslut om lagföring. Andelen är oförändrad sedan året innan.

Vad gäller brott med enbart böter i straffskalan så meddelades strafföreläggande i knappt 13 000 fall under år 2011. Samma år väcktes åtal för sådana brott i drygt 15 000 fall medan åtalsunderlåtelse meddelades i knappt 1 600 fall. I ungefär 3 200 fall beslutade åklagare att inte väcka åtal.

Tabell 10.1 Fördelning av samtliga beslut i åtalsfrågan 2009–2011, per ärendetyp och typ av beslut

		Lagföring:						Ej åtal:					
		Åtal		Strafföreläggande		Åtalsunderlåtelse		Bevisproblem		Övriga skäl		Summa	
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Våldsbrott	2009	38 084	78 %	1 172	2 %	2 377	5 %	5 718	12 %	1 259	3 %	48 610	100 %
	2010	39 624	79 %	1 183	2 %	2 481	5 %	5 831	12 %	1 233	2 %	50 352	100 %
	2011	38 424	78 %	1 325	3 %	2 502	5 %	5 890	12 %	1 183	2 %	49 324	100 %
Narkotika brott	2009	33 797	62 %	8 291	15 %	8 424	15 %	3 199	6 %	1 137	2 %	54 848	100 %
	2010	35 893	62 %	8 996	16 %	8 585	15 %	2 929	5 %	1 177	2 %	57 580	100 %
	2011	45 834	65 %	10 325	15 %	9 539	14 %	3 135	4 %	1 262	2 %	70 149	100 %
Miljöbrott	2009	206	37 %	139	25 %	19	3 %	53	10 %	135	24 %	552	100 %
	2010	168	37 %	123	27 %	5	1 %	24	5 %	136	30 %	456	100 %
	2011	123	38 %	106	33 %	0	0 %	28	9 %	68	21 %	325	100 %
Ekobrott	2009	2 256	68 %	417	13 %	30	1 %	296	9 %	307	9 %	3 306	100 %
	2010	2 156	65 %	584	18 %	38	1 %	358	11 %	192	6 %	3 328	100 %
	2011	2 557	68 %	711	19 %	27	1 %	314	8 %	161	4 %	3 770	100 %
Bötesbrott	2009	16 503	40 %	17 937	44 %	2 248	5 %	3 486	8 %	948	2 %	41 122	100 %
	2010	17 799	48 %	14 219	38 %	1 496	4 %	2 874	8 %	1 019	3 %	37 407	100 %
	2011	15 155	46 %	12 959	39 %	1 598	5 %	2 397	7 %	814	2 %	32 923	100 %
Övriga brott	2009	112 435	61 %	26 989	15 %	23 947	13 %	14 912	8 %	5 182	3 %	183 465	100 %
	2010	113 052	63 %	25 815	14 %	21 398	12 %	14 145	8 %	5 253	3 %	179 663	100 %
	2011	111 050	64 %	24 855	14 %	19 881	11 %	13 489	8 %	4 883	3 %	174 158	100 %
Totalt	2009	203 281	61 %	54 945	17 %	37 045	11 %	27 664	8 %	8 968	3 %	331 903	100 %
	2010	208 692	63 %	50 920	15 %	34 003	10 %	26 161	8 %	9 010	3 %	328 786	100 %
	2011	213 143	64 %	50 281	15 %	33 601	10 %	25 253	8 %	8 371	3 %	330 649	100 %

(Källa: Åklagarmyndighetens årsredovisning 2011, tabell 3)

10.2 Avgörande utan huvudförhandling

10.2.1 Gällande rätt

Ett brottmål ska, som tidigare nämnts, som huvudregel avgöras efter huvudförhandling. Utan sådan förhandling får tingsrätten avgöra ett mål på annat sätt än genom dom liksom meddela frikännande dom sedan åklagaren lagt ned ett allmänt åtal. Den 1 november 2008 infördes i 45 kap. 10 a § RB en möjlighet att avgöra ett brottmål i sak utan huvudförhandling. Det avser mål i vilket det inte finns anledning att döma en vuxen person till annan påföljd än böter. Ändringen var ett led i EME-reformen.⁶

Rätten får utan huvudförhandling avgöra ett brottmål genom att meddela dom i mål där det inte finns anledning att döma till någon annan påföljd än böter, om inte huvudförhandling begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet (45 kap. 10 a § punkten 3 RB). I mål mot den som inte fyllt 18 år ska rätten hålla huvudförhandling även om påföljden ska bestämmas till böter (27 § LUL).

En förutsättning för att avgöra ett mål utan huvudförhandling är alltså att den påföljd som aktualiseras i det enskilda fallet är böter. Det är inte något hinder att fängelse ingår i straffskalan för brottet. Ytterligare förutsättningar är att huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs av utredningsskäl. Av andra stycket i 45 kap. 10 a § RB följer att den tilltalade innan målet avgörs ska informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till sådan förhandling. I normalfallet lämnas den informationen i samband med att stämning utfärdas. Parterna ska vidare, om de inte redan kan anses ha slutfört sin talan, ges tillfälle till detta innan målet avgörs. I normalfallet kan åklagaren anses ha slutfört sin talan genom åtalet om den tilltalade till rätten inte kommer in med några synpunkter eller t.ex. uppgifter om nya inkomstförhållanden. Om det efter att parten har slutfört sin talan men innan tingsrätten har avgjort målet tillkommer ytterligare åtal, får handläggningen återupptas och frågan om målet kan avgöras utan huvudförhandling prövas på nytt.

Ett skäl till att huvudförhandling kan behövas i målet anges i motiven vara att det finns muntlig bevisning. Att det finns muntlig

⁶ *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol*, prop. 2004/05:131, avsnitt 9.2, s. 24 och 250 ff. Regeringens förslag i aktuell del byggde i allt väsentligt på 1999 års rättegångsutrednings slutbetänkande (SOU 2001:103 s. 159–164).

bevisning anses inte hindra att rätten avgör ett mål utan huvudförhandling men det torde vara ovanligt att det sker. Den praxis som utvecklats kring möjligheten att avgöra mål i den tilltalades utevaro har ansetts kunna ge viss vägledning vid bedömningen om målet kan avgöras på handlingarna.⁷ Muntlig bevisning kan även tas upp utom huvudförhandling i syfte att målet därefter ska kunna avgöras på handlingarna (36 kap. 19 § RB). Den möjligheten bör enligt motiven användas med försiktighet (prop. 2004/05:131 s. 152 ff.).

Att den tilltalade förnekar gärningen utesluter inte att målet avgörs utan huvudförhandling. I motiven anges som exempel att förnekade mål om rattfylleri och narkotikabrott skulle kunna avgöras utan huvudförhandling, om det finns rapporter från alkohol-utandningsprov respektive narkotikaanalys.⁸

Huvudförhandling kan också behövas om den tilltalade inte kan förväntas föra fram sina synpunkter eller åberopa bevisning lika väl i skrift som vid en muntlig förhandling.

Vid avgörande av mål utan huvudförhandling består tingsrätten av en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB). Bevisprövningen vid ett sådant avgörande sker med utgångspunkt i vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet (30 kap. 2 § andra stycket RB). Det är i normalfallet fråga om uppgifter ur förundersökningen.

Domen kan överklagas. För att hovrätten ska pröva en dom genom vilken den tilltalade dömts till böter krävs prövningstillstånd (49 kap. 13 § RB).

10.2.2 Åklagarens handläggning

Åklagarmyndigheten har i en promemoria lämnat rekommendationer för åklagarens handläggning av mål som kan avgöras utan huvudförhandling i tingsrätt.⁹ Det är vår erfarenhet att rekommendationerna också har fått genomslag i praktiken. Enligt dessa bör åklagaren i stämningsansökan ange om domstolen kan avgöra målet på handlingarna och i sådana fall även lämna ett konkret påföljdsförslag samt ange de särskilda omständigheter som domstolen bör ta hänsyn till vid påföljdsbedömningen. Det är

⁷ Fitger, m.fl., a.a., kommentaren till 45 kap. 10 a §.

⁸ Prop. 2004/05:131 s. 251.

⁹ *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol. Den nya lagstiftningen och några rekommendationer om tillämpningen*, Rätts-PM 2008:10.

enligt promemorian naturligt att åklagaren anger ett påföljdsförslag och det anges att förslaget bör vara så precist att det anger antalet dagsböter och hur stort dagsbotsbelopp som ska fastställas eller penningböternas storlek.

Vidare betonas i promemorian betydelsen av att polisleda förundersökningar håller tillräckligt hög kvalitet. Åklagaren rekommenderas att kvalitetssäkra förundersökningsprotokollen. Det ska åstadkommas genom en kontinuerlig kvalitetssäkring av avrapporteringen och återkoppling från den polisiära förundersökningsledaren eller åklagaren. I promemorian lyfts fram att polisen bör säkerställa att uppgifterna i primärrapporten, brottsanmälan och eventuella förhör eller liknande, är fullständiga och korrekta. Dessutom bör den misstänktes inställning och grunden för gärningspåståendet och eventuellt enskilt anspråk vara utförligt och noggrant redovisat. Behovet av att det skriftliga materialet, särskilt bevisningen, håller hög kvalitet och att det finns en fullständig dagsbottsuggift så att målet kan avgöras utan huvudförhandling betonas.

10.2.3 Statistik

Domstolsstatistiken ingår i Sveriges officiella statistik. Den visar att andelen brottmål i tingsrätt som avgjorts efter huvudförhandling har sjunkit under 2009 och 2010 i förhållande till 2008. Det beror sannolikt till stor del på EMR-reformen. I jämförelse med 2008 sjönk andelen brottmål som avgjordes efter huvudförhandling från 83 procent till 62 procent 2010.

Domstolsverket har låtit utvärdera EMR-reformen för att få en bild av dess konsekvenser för de allmänna domstolarna. Utvärderingen, *Resursfördelningen efter EMR, Domstolsverkets rapportserie 2010:3*, grundas på uppgifter från domstolarna under perioden den 1 mars 2010 till den 31 augusti 2010 och tillgänglig domstolsstatistik. Domstolsverket har bedömt att en av de förändringar som haft störst betydelse från resurssynpunkt varit att fler brottmål avgörs utan huvudförhandling i tingsrätt. Utvärderingen visar att förändringen har lett till vissa resursbesparingar i tingsrätten. När det gäller brottmålen framgår av utvärderingen att antalet avgjorda brottmål med ensam domare i tingsrätt nästan fördubblades under tiden januari till juli 2010 jämfört med motsvarande tid 2008. Av rapporten framgår vidare att antalet avgjorda brottmål med huvud-

förhandling under motsvarande period minskade med ungefär 18 procent. Slutsatsen kan därför dras att införandet av möjligheten att avgöra vissa brottmål utan huvudförhandling har lett till att det stora flertalet notariebrottmål sedan reformen avgörs av en ensam domare och utan huvudförhandling.¹⁰

Tabell 10.2 Antal avgjorda brottmål med ensam domare, tingsrätt

Period	Avgjorda brottmål	Ensam domare	Andel
2008 jan–juli	43 720	9 372	21 %
2009 jan–juli	43 995	14 798	34 %
2010 jan–juli	46 985	18 077	38 %

Tabell 10.3 Antal avgjorda mål med huvudförhandling, tingsrätt

Målkategori	2008 jan–juli	2009 jan–juli	2010 jan–juli	Förändring 2008–2010
Brottmål	35 271	28 904	28 891	-18 %
Tvistemål ¹	1 528	1 496	1 617	6 %
Familjemål	903	868	825	-9 %
Summa	37 702	31 268	31 333	-17 %

¹ Målkategorier i tingsrätt: Övriga tvistemål, FT-mål och fastighetsmål

(Källa: Domstolsverket, Resursfördelningen efter EMR, 2010:3)

Uppgifter ur domstolarnas verksamhetsstöd Vera visar att drygt 12 300 bötesmål¹¹ avgjordes av tingsrätt under år 2011. Året därpå avgjordes drygt 11 000 bötesmål. 65 procent av bötesmålen avgjordes utan huvudförhandling.

¹⁰ Med notariebrottmål avses brottmål som tingsnotarie kan förordnas att på eget ansvar handlägga. Det är fråga om mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader och det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot.

¹¹ Med bötesmål avses här mål för vilket inte är föreskrivet annan påföljd än böter.

10.3 Hanteringen av bötesmål

10.3.1 Strafföreläggande ska utfärdas oberoende av den misstänktes inställning

Förslag: Strafföreläggande ska, oberoende av den misstänktes inställning, utfärdas om det finns förutsättningar för allmänt åtal och inte särskilda skäl mot det.

Särskilda skäl mot att utfärda strafföreläggande kan vara att den misstänkte är under 18 år, att fråga är om en svårbedömd rättsfråga eller att det inte är uppenbart att brottet inte är preskriberat.

Enligt gällande rätt *får* åklagare enligt 48 kap. 1 § RB ta upp fråga om ansvar för brott genom strafföreläggande. Bestämmelsen är fakultativ. Det innebär att åklagaren har möjlighet att välja mellan att utfärda strafföreläggande och väcka åtal. Enligt 1 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) bör strafföreläggande utfärdas om det finns förutsättningar för det.

Strafföreläggande får emellertid inte utfärdas om det inte finns förutsättningar för allmänt åtal, om i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte som åklagaren känner till eller om målsäganden förklarar att han eller hon avser föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som avser annat än betalnings-skyldighet (48 kap. 5 § RB).

Den grundläggande förutsättningen för lagföring genom strafföreläggande är att det finns förutsättningar för allmänt åtal (första om-satsen i 48 kap. 5 § RB). Det finns alltså inte något formellt krav på att den misstänkte ska ha erkänt brottet för att ett strafföreläggande ska kunna utfärdas. Om saken är tveksam bör åklagaren enligt Processlagberedningen inte utfärda strafföreläggande i förhoppning att den misstänkte ska godkänna detta (NJA II 1943 s. 604). I 1949 års kommentar till rättegångsbalken (s. 721) anges att fall som med hänsyn till utredningen eller rättstillämpningen framstår som svårbedömda inte bör undandras rättens prövning. För att strafföreläggande ska utfärdas bör det enligt motiven inte heller finnas minsta osäkerhet i skuldfrågan, brotten ska relativt sett framstå som mindre allvarliga och det får inte råda någon tveksamhet kring påföljdsvalet. Om personutredning behövs för att bedöma påföljden ska saken prövas av domstol (prop. 1996/97:8 s. 14 ff.). Strafföreläggande bör dessutom inte användas om rätts-

frågan är svårbedömd eller om det inte är uppenbart att brottet inte är preskriberat.¹²

Enligt Ekelöf bör åklagaren i regel väcka åtal även om den misstänktes skuld verkar vara klar, om denne under polisförhören har förnekat gärningen eller att handlandet varit brottsligt.¹³ Vidare har Justitieombudsmannen (JO) i ett särpräglad fall hävdad att det måste krävas att den misstänkte i huvudsak har vitsordat de faktiska omständigheter som konstituerar brottet för att strafföreläggande ska kunna utfärdas (JO 1981/82 s. 98). I ett senare uttalande har JO snarare tagit utgångspunkten att strafföreläggande inte bör användas om det finns något osäkerhetsmoment beträffande utgången i själva skuldfrågan (JO 1990/91 s. 61). Exempelvis bör ett allmänt påstående av en misstänkt att han eller hon inte kört för fort med motorfordon inte innebära ett hinder att utfärda strafföreläggande i fall påståendet inte bedöms kunna vinna framgång. Det synes dock finnas en fast och stadgad praxis rörande t.ex. brottet vårdslöshet i trafik som antyder att strafförelägganden kan utfärdas även i andra fall.

Vi föreslår inte någon ändring i det att strafföreläggande inte får utfärdas om i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte som åklagaren känner till eller om målsäganden förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som avser annat än betalningsskyldighet. Den misstänkte bör dock enligt vår uppfattning i mål om bötesbrott ges inflytande över formen för sakens prövning även om gärningen är förnekad. Han eller hon kan ha ett berättigat intresse av att undvika en offentlig rättegång och allmänintresset av att dessa mål prövas i domstol är inte så starkt att det utesluter användning av strafföreläggande. Om den åtalade inte vill delta i en rättegång torde i realiteten målet inte tillföras någon ytterligare utredning. Det kan antas att många sådana mål avgörs antingen efter handläggning vid huvudförhandling i den tilltalades utevaro eller utan huvudförhandling. Det bör därför införas en presumtion för att strafföreläggande ska utfärdas oberoende av den misstänktes inställning, så länge det finns tillräckliga skäl för åtal.

En ordning där den misstänkte ges möjlighet att acceptera ett strafföreläggande motiveras av samma praktiska och processekonomiska skäl som tidigare framhållits för att åklagare ska få utfärda strafföreläggande i större utsträckning. Den tilltalade får direkt

¹² Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 48 kap. 5 §.

¹³ Ekelöf m.fl., *Rättegång*, femte häftet, s. 288.

känedom om den samlade reaktionen på brottet och parterna kan slippa en ibland tidskrävande och kostsam inställelse vid domstol. I prop. 1996/97:8 s. 12 ff. betonades att strafföreläggandet är en snabb och effektiv form att fastställa straff. Förutom att systemet innebär en effektivare användning av resurserna så har det fördelar genom att avgörandet kommer snabbt både i ansvarsdelen och i skadestandsfrågan. Vidare innebär det att den misstänkte får ta ställning till det förelagda straffet och i förekommande fall till yrkat skadestånd och därigenom själv bedöma dess proportion i relation till gärningen.

Flera offentliga försvarare har till oss uppgett att många misstänkta som i förhör förnekat en gärning, skulle godta ansvar för brott om de kände till vilken påföljd som kunde bli aktuell. Advokaterna har menat att det gäller såväl vid lindrigare som allvarigare brottslighet. Det finns skäl att anta att ett strafföreläggande i många fall skulle godkännas om den misstänkte gavs möjlighet att välja ett sådant alternativ i stället för en domstolsprövning. Detta gäller även när han eller hon förnekat gärningen under utredningen.

Ett förnekande kan ha sin grund i många olika orsaker. Vårt förslag bygger på grundtanken att den som misstänks för brott inför rättegången ska informeras om den påföljd som åklagaren anser ska följa på brottet och i vissa fall ges möjlighet att acceptera ansvar för brott. Det är en handlingsfrihet som enligt vår mening inte enbart ska ges till den som erkänt gärningen eller vitsordat de faktiska omständigheterna under utredningen. En vuxen person bör oberoende av sin inställning i skuldfrågan alltså få möjlighet att ta ställning till ett strafföreläggande.

Särskild försiktighet kan emellertid vara påkallad när det gäller unga lagöverträdare. Det är angeläget att en ung person förstår innebörden av ett erkännande och inte upplever möjligheten att acceptera ett strafföreläggande som en påtryckning. Endast i undantagsfall bör därför ett strafföreläggande utfärdas om den misstänkte är under 18 år och har nekat till gärningen.

Åklagaren bör även ha kvar möjligheten att väcka åtal i stället för att utfärda strafföreläggande om särskilda skäl talar mot det. När det är fråga om en svårbedömd rättsfråga eller tveksamt om brottet är preskriberat bör åklagaren även i framtiden kunna avstå från att utfärda strafföreläggande.¹⁴ Det ligger i linje med åklaga-

¹⁴ Jämför med Fitger a.a., m.fl., kommentaren till 58 kap. 4 och 5 §§ och Ekelöf m.fl., *Rättegång femte häftet*, 8 uppl., s. 287 f.

rens möjlighet att disponera över processen att han eller hon kan besluta om saken bör prövas av domstol. Motsvarande resonemang gäller också om åklagaren är skyldig att föra målsägandens talan enligt 22 kap. 2 § RB och det enskilda anspråket exempelvis kan föranleda jämkning, riktar sig mot flera personer eller avser ett stort belopp (jfr Åklagarmyndighetens rättspromemoria *Skadestånd*, 2013:1 s. 36 f).

Ytterligare ett särskilt skäl mot att åklagaren tar upp ansvarsfrågan genom strafföreläggande kan vara att en ordningsbot har utfärdats men inte godkänts. I en sådan situation kan det finnas anledning för åklagaren att i stället direkt väcka talan vid rätten.

När det gäller påföljdsfrågan är det vår utgångspunkt att åklagaren ska framställa ett påföljdsyrkande i alla mål. De allra flesta fall som blir föremål för strafföreläggande torde vara rutinartade mål om lindrigare brott inom områden med en välutvecklad påföljdspraxis. De frågor åklagaren har att ta ställning till är om han eller hon anser att påföljden bör vara böter och böternas storlek. Åklagaren kan i dessa mål förhållandevis enkelt bedöma de frågor om straffmätning som då kan komma i fråga. I ett fåtal fall kan fast påföljdspraxis saknas. Det gäller exempelvis vid narkotikabrott avseende nya substanser, om en gärning nyligen har kriminaliserats eller viss specialstraffrätt. De olägenheter som följer med att det saknas prejudicerande avgöranden från Högsta domstolen kan emellertid inte frita åklagaren från ansvaret att ange ett yrkande om påföljd som den tilltalade kan ta ställning till. Överväganden om straffmätning och påföljdsval bör därför enligt vår mening i regel inte utgöra särskilda skäl mot att utfärda ett strafföreläggande.

10.3.2 Åtal genom strafföreläggande

Förslag: Åklagare ska kunna väcka åtal genom att ge in ett strafföreläggande som inte har godkänts till rätten. Strafföreläggande som ges in till rätten ska vara undertecknat av åklagaren.

I strafföreläggandet ska åklagaren ange

- uppgift om de bevis som, om åtal väcks, åberopas till stöd för åtalet och talan om enskilt anspråk enligt 22 kap. och vad som ska styrkas med varje bevis
- de omständigheter som gör domstolen behörig, om inte behörigheten framgår på annat sätt,
- åklagarens önskemål om hur målet ska handläggas om åtal väcks och
- om den misstänkte har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott som omfattas av strafföreläggandet och tiden för frihetsberövandet.

Om ett strafföreläggande utfärdats till godkännande inom viss tid ska den misstänkte i det skriftliga beskedet med strafföreläggandets innehåll och vissa upplysningar, även ges tillfälle att inom samma tid skriftligen svara på åtalet, ange bevisuppgift och slutföra talan om föreläggandet inte godkänns. Information ska också lämnas om rätten till huvudförhandling och att målet kan komma att avgöras utan en sådan förhandling. Eventuellt svar ska lämnas till åklagaren och biläggas strafföreläggandet när åtalet väcks. Strafföreläggande som ges in till rätten ska delges den misstänkte.

Åtal kan väckas genom att strafföreläggande ges in till rätten

Enligt dagens bestämmelser väcks som huvudregel allmänt åtal genom att åklagaren ger in stämningsansökan till rätten, 45 kap. 1 § RB. I praktiken innebär det att åklagaren, när tiden för godkännande av strafföreläggande har gått ut eller den misstänkte har motsatt sig det, fattar beslut om åtal och upprättar en stämningsansökan med det innehåll som framgår av 45 kap. 4 § RB. Åklaga-

ren återupptar alltså beredningen av ärendet. Stämningsansökan skickas sedan in till rätten.¹⁵

Det finns också en möjlighet för åklagaren att på uppdrag av rätten utfärda stämning (45 kap. 1 § andra stycket och 45 kap. 16 § RB). I sådant fall förelägger åklagaren den tilltalade att hos rätten svara på åtalet och vid behov ange bevisuppgift. Om det är lämpligt kallar åklagaren till huvudförhandling. En enkätundersökning som Domstolsverket genomfört i december 2009 avseende handläggningen av s.k. mängdbrottmål visar att denna möjlighet i stort sett inte utnyttjas.¹⁶

Vilka uppgifter som ska finnas i ett strafföreläggande framgår av 48 kap. 6 § RB. Enligt bestämmelsen ska föreläggandet innehålla uppgift om åklagaren och den misstänkte samt om brottet. För brottet ska anges tid och plats samt övriga omständigheter som kännetecknar det, men även de bestämmelser som ska tillämpas när det gäller brottet. Det straff och den särskilda rättsverkan som den misstänkte föreläggs ska också anges, liksom enskilt anspråk som föreläggs den misstänkte med uppgift om målsäganden och de omständigheter som anspråket grundar sig på.

Enligt vår uppfattning bör förenklingar kunna göras i hur mål om allmänt åtal inleds. Vi föreslår i avsnitt 8.1.4 att utfärdande av stämning ska avskaffas i mål om allmänt åtal och att åklagare som huvudregel ska förelägga den tilltalade att svara till rätten på åtalet, avsnitt 8.3.3. För att ytterligare effektivisera processen ska allmänt åtal, enligt vår mening, kunna väckas genom att ett strafföreläggande som inte godkänts ges in till rätten. Strafföreläggandet behöver då inte omvandlas till en stämningsansökan eller en särskild åtalsskrift.

Åtal anses med dagens regler väckt när stämningsansökan kom in till rätten (45 kap. 1 § RB). Enligt vår mening kan ett strafföreläggande fylla samma funktion som ett åtal, när stämning har avskaffats. Vi föreslår därför att talan ska anses väckt genom att strafföreläggande som inte godkänts ges in till rätten. När strafföreläggande utfärdas ska åklagaren, på samma sätt som i dag, upplysa om det åtal som väcks om föreläggandet inte godkänns.

¹⁵ Vid Åklagarmyndigheten har genomförts ett arbete med att ta fram en funktion i ärendehanteringssystemet Cäbra för utfärdandet av elektroniska stämningsansökningar och för att automatiskt omvandla strafförelägganden till stämningsansökningar. Sedan 2012 finns en sådan funktion som används vid bestridande eller uteblivet svar från den förelagde.

¹⁶ *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*, Redovisning i maj 2010 av ett regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, s. 134 samt bilaga 3.

För att strafföreläggandet ska kunna fylla samma funktion som en stämningsansökan gör när åtal väcks, måste föreläggandet innehålla motsvarande uppgifter som ska finnas i en sådan ansökan. Vi återkommer till vilket innehåll strafföreläggandet bör ha nedan.

Om den misstänkte inte godkänner strafföreläggande inom angiven tid, eller i vissa fall betalar böterna, leder det alltid till ett nytt åklagarbeslut. Det förekommer att nya omständigheter kommer fram i samband med bestridandet som leder till att åklagaren utfärdar ett nytt föreläggande eller beslutar att lägga ned åtalet. I de allra flesta fall torde åklagaren emellertid kunna ge in strafföreläggandet direkt till rätten.

När åklagaren väcker åtal genom att ge in ett strafföreläggande som inte godkänts ska han eller hon bifoga utredning och skriftliga bevis enligt 45 kap. 7 § RB. Det överensstämmer med handläggningen i mål som inleds genom att stämningsansökan ges in till rätten.

Den nya ordningen innebär att den misstänkte får anses ha fått del av åtalet redan när han eller hon fick del av strafföreläggandet, dvs. innan åtalet väckts vid rätten. Frågan om ansvar för brottet får emellertid inte tas upp genom att talan väcks vid domstol förrän den tid inom vilken föreläggandet har utfärdats till godkännande har gått ut (48 kap. 3 § RB). I denna del innebär vårt förslag ingen ändring. Genom att den misstänkte fått del av strafföreläggandet har han eller hon därigenom också fått skäligen tid att ta ställning till det åtal som följer om strafföreläggandet inte godkänns.

Föreläggandet att svara på åtalet

Vi föreslår att åklagaren samtidigt med strafföreläggandet ska förelägga den misstänkte att svara på åtalet och de yrkanden som framställs i samband med det. Det är en rationell ordning. I dag är det ett arbetsmoment som domstolen utför. Om domstolen avser att avgöra ett mål utan huvudförhandling föreläggs vanligtvis den tilltalade samtidigt med stämningen att svara på åtalet, yttra sig över om målet kan avgöras utan sådan förhandling, slutföra sin talan och avge bevisuppgift. Handläggningen sköts oftast av en beredningsorganisation.

Uppgifter om den enskildes inställning till åtalet och handläggningen samt om den bevisning som han eller hon vill åberopa kan inhämtas på ett smidigare sätt. Det är enkelt för åklagaren att, i

samband med att strafföreläggande utfärdas, även förelägga den misstänkte att svara på åtalet och vid behov ange den bevisning som han eller hon åberopar hos rätten om strafföreläggandet inte godkänns samt vad som ska styrkas med varje bevis. Den misstänkte bör svara till åklagaren. Godkänns föreläggandet kan den misstänkte lagföras utan rättegång och något mål behöver inte inledas vid rätten. Om åklagaren inte begär huvudförhandling i målet bör den tilltalade dessutom ges tillfälle att slutföra talan och informeras om att målet kan avgöras utan huvudförhandling om sådan förhandling inte begärs. På så sätt kommer det sällan att behövas ytterligare handläggningsåtgärder i domstol innan bötesmålet kan avgöras utan huvudförhandling.

Åklagaren ska till rätten ge in den misstänktes eventuella svar i anledning av föreläggandet tillsammans med den bevisning som den misstänkte åberopar. Det bör ske inom samma tid som protokoll och anteckningar från förundersökningen samt bevis ska ges in till rätten enligt nuvarande bestämmelsen vid väckande av allmänt åtal i 45 kap. 7 § RB.

Att åklagaren samtidigt med strafföreläggandet skriftligen ska förelägga den misstänkte att svara på åtalet väcker frågan om åklagaren ska ha ansvar för att föreläggandet delges den misstänkte. Det är en självklarhet att den tilltalade måste ha fått del av det för att han eller hon ska kunna dömas för brottet. Enligt gällande regler lämnas eller skickas besked med strafföreläggandets innehåll och upplysningar om sättet och tiden för att godkänna föreläggande inom viss tid till den misstänkte (48 kap. 7 § RB). Inkommer inget svar inom den angivna tiden får åklagare skicka en påminnelse enligt 8 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60). Godkänns inte föreläggandet väcker åklagaren normalt sett talan och delgivning av åtalet med den tilltalade sker i samband med utfärdandet av stämning (45 kap. 9 § RB).

Enligt BRÅ:s officiella statistik om lagföringsbeslut har antalet godkända strafförelägganden sedan 2002 legat på en medelnivå om ca 40 300 strafförelägganden per år.¹⁷ Vi antar att förelägganden avseende villkorlig dom respektive böter godkänns i likvärdig utsträckning. År 2011 respektive 2012 meddelade åklagaren strafföreläggande i drygt 53 000 fall. Huvuddelen av utfärdade strafförelägganden avser bötesstraff. Enligt uppgifter ur Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra utfärdade åklagare strafföreläggande

¹⁷ Sveriges officiella statistik, Lagföringsbeslut efter typ av lagföring, 1995–2011, tabell 40 A.

med villkorlig dom i 2 589 fall år 2012. Av statistiken kan slutsatsen dras att drygt 50 000 strafförelägganden med bötesstraff utfärdas varje år och ca 80 procent av dessa blir godkända.

Strafföreläggande utfärdas i praktiken genom att uppgifterna om föreläggandet förs in i ärendehanteringssystemet Cåbra. Det är sedan Rikspolisstyrelsen (RPS) som skickar ut ett besked till den misstänkte med strafföreläggandets innehåll om föreläggandet inte ska godkännas av den misstänkte vid ett personligt sammanträffande med åklagaren. Det innebär att den absoluta merparten av föreläggandena hanteras med automatik. För att inte onödigt komplicera och fördyra strafföreläggandehanteringens bör föreläggande även i fortsättningen lämnas eller sändas till den misstänkte utan krav på att beskedet med strafföreläggandets innehåll och bifogade upplysningar delges den misstänkte. Om den misstänkte svarar till åklagaren har han eller hon bevisligen fått del av föreläggandet. Inkommer inget svar bör åklagaren ha kvar möjligheten att skicka en påminnelse och delge underrättelsen med den misstänkte. I de allra flesta fall torde det vara mest effektivt att åklagaren i stället ger in strafföreläggandet till tingsrätten som delger åtalet med den tilltalade. Åberopad bevisning ska då också ges in och kan delges tillsammans med åtalet.

I sammanhanget kan påpekas att delgivning av utredningen även måste ske genom tingsrättens försorg i de fall den misstänkte har bestritt strafföreläggandet. Detta eftersom protokoll och anteckningar från förundersökningen och bevis som åklagaren åberopar inte enligt nuvarande ordning biläggs strafföreläggandet när det skickas till den misstänkte.

Innehåll i och upplysningar vid strafföreläggande

I 48 kap. 6 § RB anges vad ett strafföreläggande ska innehålla. Vad som ska anges i åklagarens stämningsansökan framgår av 45 kap. 4 § RB. I 45 kap. 10 RB anges vad rättens föreläggande vid stämning ska innehålla och av 45 kap. 10 a § RB kan förutsättningarna för att ett mål ska kunna avgöras utan huvudförhandling utläsas.

Ett strafföreläggande utfärdas, som tidigare nämnts, normalt sett i ett elektroniskt dokument i ärendehanteringssystemet Cåbra för godkännande inom viss tid. Ett skriftligt besked med strafföreläggandets innehåll skickas eller lämnas sedan till den misstänkte. Enligt dagens regler ska den misstänkte tillsammans med strafföre-

läggandet få skriftlig information om föreläggandets innehåll och vissa andra upplysningar (48 kap. 7 och 8 §§ RB och 5 § strafföreläggandekungörelsen [1970:60]). Tillsammans med informationsbladet fogas även ett brev med en godkännandehandling samt ett inbetalningskort. I brevet anges inom vilken tid som föreläggandet ska besvaras.

För att strafföreläggandet ska kunna användas för att väcka åtal behöver innehållet i föreläggandet ändras. Strafföreläggandet behöver innefatta en kombination av innehållet i dagens strafföreläggande och det som finns i en stämningsansökan. En stämningsansökan ska innehålla uppgift om den tilltalade och, i förekommande fall, om målsäganden. Vidare ska åklagaren uppge den brottsliga gärningen med uppgift om tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter som behövs för dess kännetecknande samt de bestämmelser som är tillämpliga (s.k. gärningsbeskrivning). Det ska också framgå vilka bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis. De omständigheter som gör domstolen behörig ska uppges, om inte behörigheten framgår på annat sätt. Vill åklagaren i samband med att åtalet väcks även väcka talan om enskilt anspråk ska det i ansökan lämnas uppgift om anspråket och de omständigheter som det grundas på samt de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis. Dessutom ska åklagaren lämna uppgift om frihetsberövanden samt eventuella önskemål om målets handläggning. Ansökan ska vara undertecknad av åklagaren (45 kap. 4 § RB).

Det betyder att strafföreläggandet behöver kompletteras med uppgift om eventuell målsägande, vilka bevis som åklagaren vill lägga fram om föreläggandet inte godkänns och vad som ska styrkas med dem samt uppgift om behörig domstol, eventuella frihetsberövanden och åklagarens synpunkter på målets handläggning. Ett krav bör vidare ställas på att föreläggandet som ges in till domstolen är undertecknat av åklagaren (se efterföljande avsnitt).

Även om strafföreläggandet inte skulle fylla en funktion som åtal, är det rimligt att åklagaren redan i strafföreläggandet anger den bevisning som kommer att åberopas om gärningen inte erkänns. Vi instämmer i Rättegångsutredningens uppfattning att det bör vara av stort intresse för en misstänkt som inte erkänt gärningen att veta vilken bevisning som åklagaren avser att åberopa och att det

intresset kan tillgodoses genom att åklagaren anger sin bevisning i strafföreläggandet.¹⁸

Det är också ändamålsenligt att åklagaren informerar om sin syn på hur målet bör handläggas vid en rättegång. På så sätt får den misstänkte del av alla relevanta omständigheter för att ta ställning till konsekvenserna av ett åtal.

Med strafföreläggandet ska den misstänkte få skriftlig information om hur föreläggandet kan godkännas och inom vilken tid det kan ske. Därtill ska han eller hon upplysas om att åtal kan väckas vid domstol efter utgång av den fastställda tiden om godkännande inte sker. Det följer av gällande regler i 48 kap. 7 § RB. För att målet ska kunna avgöras utan huvudförhandling behöver motsvarande information lämnas som finns i ett slutföreläggande med stämning.

I det skriftliga beskedet om föreläggandets innehåll bör åklagaren alltså även ge den misstänkte, som inte godkänner föreläggandet, tillfälle att inom angiven tid skriftligen svara på åtalet, ange bevisuppgift och slutföra sin talan. Information ska därtill lämnas om rätten till huvudförhandling i målet och att målet kan komma att avgöras utan sådan förhandling.

Enligt nuvarande formkrav för stämningsansökan ska denna vara undertecknad av åklagaren. Behovet av underskrift på inlagor i en rättsprocess har övervägts vid flera tillfällen. För en redogörelse för tidigare överväganden hänvisas till propositionen *Elektronisk stämningsansökan i brottmål* (prop. 2011/12:126). Regeringen har i denna bedömt att det alltjämt bör ställas ett krav på egenhändigt undertecknande när det gäller stämningsansökningar. Vi ser inte anledning att ha någon annan uppfattning. Motsvarande formkrav som ställs på stämningsansökan bör enligt vår mening ställas på undertecknande av ett strafföreläggande som ska ges in till domstol.

Genom lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2012 har det blivit möjligt när en stämningsansökan ges in på elektronisk väg att underteckna den med en elektronisk signatur enligt lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer eller överföra den på ett sätt som uppfyller motsvarande krav på säkerhet. Den elektroniska signaturen fyller därigenom samma funktion som en underskrift. Vi menar att åklagaren efter ett beslut om åtal i Cåbra bör kunna överföra ett strafföreläggande som inte godkänts till domstol och generera en elektronisk signatur på motsvarande sätt som kan ske vid en elektronisk stämningsansökan.

¹⁸ SOU 1982:26 s. 290.

Benämningen strafföreläggande

Vi har övervägt om begreppet strafföreläggande ska utmönstras helt för att det tydligt ska framgå att åklagaren samtidigt med att ett föreläggande av bötesstraff utfärdas i beskedet till den misstänkte informerar om det åtal som kan väckas, infordrar svaromål med bevisuppgift och utfärdar slutföreläggande. Man kunde tänka sig att införa ett helt nytt begrepp för att beskriva den nya ordningen, exempelvis åklagarföreläggande eller åtalsföreläggande. Benämningen strafföreläggande, som beteckning på fråga om ansvar för brott som tas upp av åklagare genom det förenklade förfarande som anges i 48 kap. RB, bör emellertid enligt vår bedömning användas även fortsättningsvis. Beteckningen strafföreläggande är väl etablerad och det finns därför en fördel med att behålla den. Visserligen har vi i avsnitt 10.3.1 föreslagit vissa ändringar avseende strafföreläggandets tillämpningsområde, vilket kan sägas tala för att en ny benämning införs. Förändringarna i den delen är dock inte så omfattande att de, enligt vår mening, motiverar en ny benämning. Vi menar att det är en bättre lösning att det skriftliga beskedet till den misstänkte utformas med en ny ingress eller på annat sätt ges ett tydligt innehåll. Vår bedömning är alltså att åklagares föreläggande av bötesstraff även fortsättningsvis ska kallas för strafföreläggande.

Konsekvenser av förslagen

Möjligheten att väcka åtal genom att ge in ett strafföreläggande som inte godkänts effektiviserar handläggningen. Om en misstänkt inte godkänt ett föreläggande behöver åklagaren enbart fatta beslut om att åtal ska väckas. Någon ytterligare beredning för att ta fram en stämningsansökan krävs inte. När den misstänkte fått del av ett föreläggande men inte godkänt det och tiden för att svara gått ut kan åklagaren ge in strafföreläggandet till rätten, tillsammans eventuell svarsskrivelse från den misstänkte. Om förundersökning skett ska åklagaren, liksom vid ansökan om stämning, dessutom ge protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Domstolen kan med vårt förslag i många fall avgöra målet på handlingarna så snart åklagaren väckt talan. När den tilltalade fått del av strafföreläggandet har han eller hon även delgetts åtalet och förelagts att slutföra talan. Har strafföreläggandet och föreläggandet att svara på

åtalet inte delgetts den misstänkte genom åklagarens försorg får domstolen se till att det sker. I sådana fall är effektivitetsvinsterna något mindre. Har den tilltalade svarat på åtalet och inte begärt huvudförhandling behöver domen troligen inte föregås av någon skriftväxling. Domstolens uppgift att skicka ut och bevaka stämning med slutföreläggande skulle alltså kunna tas bort i dessa mål.

För de fall den misstänkte motsatt sig föreläggandet och åberopat muntlig bevisning eller begärt huvudförhandling får tingsrätten bereda målet på sedvanligt sätt. Detsamma gäller om åklagaren anser att det finns skäl för huvudförhandling. I målet är då ändå den fördelen vunnit att den misstänkte redan förelagts att svara på åtalet utifrån ett bättre underlag.

Den ökade arbetsbelastning det skulle innebära för åklagaren att i samtliga strafförelägganden ange bevisuppgift, uppgift om behörig domstol och synpunkt på målets handläggning skulle vägas upp av den arbetsbesparing det innebär att åklagaren i många fall skulle undgå ytterligare skriftväxling och att närvara vid en huvudförhandling. Således skulle den föreslagna ordningen innebära en arbetsbesparing för såväl åklagare som domstol, samtidigt som den misstänkte och en eventuell målsägande skulle kunna få saken prövad i en enklare och snabbare ordning.

Det bör inte medföra annat än en engångskostnad att ändra strafföreläggandets utformning och innehåll samt anpassa Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra så att strafföreläggandet kan ges in på elektronisk väg. Genom att sammanföra uppgifterna i ansökan om stämning och i domstolens slutföreläggande med strafföreläggandet och bilagda upplysningar, kan flera arbetsmoment reduceras till ett. Antalet utskick bör därigenom minska liksom kostnaderna för administration och material som papper, porto etc.

En nackdel med förslaget är att strafföreläggandet med upplysningar kommer att innehålla ett stort antal uppgifter. Det finns en risk att föreläggandet blir svårbegripligt med hänsyn till mängden information och handlingsalternativen. Vidare är det, precis som vid överklagande av en brottmålsdom där överklagandeskriften ska skickas till tingsrätt men vara ställd till hovrätten, en pedagogisk uppgift att förklara att den misstänkte ska ge in svaret till åklagaren och inte till domstolen. Det kan vara svårt att utforma ett tydligt föreläggande som är tillräckligt lätt att läsa och förstå för den enskilde. Den information som biläggs föreläggandet måste dessutom väl beskriva föreläggandets olika funktioner i form av strafföre-

läggande, åtal och slutföreläggande. Det ställer krav på en god grafisk utformning av föreläggandet och bilagda upplysningar samt ett enkelt och begripligt språk. Enligt vår uppfattning är svårigheten att utforma föreläggandet främst av pedagogisk karaktär och klart hanterbar. Nackdelen är därför inte sådan att förslaget bör ändras.

En annan invändning som kan föras fram mot förslaget är att det kan tyckas onaturligt att den misstänkte ska slutföra talan till rätten redan innan åtal i målet är väckt. Den misstänkte ges tid att ta ställning till åtalet redan innan domstolsprocessen har inletts. Vi menar att det är en ordning som går att förklara på ett begripligt sätt och som leder till uppenbara effektivitetsvinster. Fördelarna med förslaget överväger därför nackdelarna.

10.3.3 När ett godkännande av strafföreläggande saknar verkan

Bedömning: Bestämmelsen i 48 kap. 12 § RB om när ett godkännande av strafföreläggande är utan verkan bör inte ändras.

Vi har övervägt om inte ett godkännande av strafföreläggande borde kunna få verkan även efter det att åklagaren har väckt åtal för brottet. Det kan ju framstå som onödigt att åklagaren är tvungen att föra process om saken i domstol om den tilltalade ändrat uppfattning och vill godta ett straffansvar.

Enligt nuvarande regler kan ett strafföreläggande utfärdas till omedelbart godkännande eller till godkännande inom en angiven tidsfrist (48 kap. 2 § RB). Inkommer inget godkännande eller annat besked från den misstänkte skickas normalt en påminnelse om föreläggandet. Om det är lämpligt bör underrättelse om föreläggandet delges den misstänkte (8 § strafföreläggandekungörelsen [1970:60]). Har strafföreläggande utfärdats för godkännande inom viss tid så får fråga om ansvar för brottet tas upp på nytt innan denna tid gått ut endast om den misstänkte uttryckligen förklarat att han eller hon inte godkänner föreläggandet (48 kap. 3 § första stycket RB). Bestämmelsen avser förhindra parallella straffprocesser avseende en och samma gärning.

Ett strafföreläggande kan även godkännas efter utgången av den frist som angetts i föreläggandet. Ett godkännande av strafföre-

läggande är emellertid, enligt 48 kap. 12 § RB, utan verkan om det sker sedan åklagaren utfärdat stämning, stämningsansökan eller ett nytt strafföreläggande, beslutat att inte väcka åtal för brottet eller beslutat att lägga ned eller inte inleda en förundersökning. Det finns alltså en gräns för när ett godkännande måste ske för att inte bli utan verkan.

Frågan har tidigare utretts av 1999 års rättegångsutredning. I slutbetänkandet, SOU 2001:103, övervägde utredningen om inte ett godkännande av straff- och ordningsbotsföreläggande i de flesta fall borde kunna få verkan även efter det att åklagaren utfärdat stämning, stämningsansökan eller ett nytt strafföreläggande. Utredningen förde ett resonemang kring att åklagaren skulle kunna ges möjligheten att förklara att ett för sent inkommet godkännande ska gälla. Man ansåg emellertid att det då fanns risk för att en kallelse till huvudförhandling kunde ses som ett påtryckningsmedel att godkänna föreläggandet. Utredningen övervägde även om det kunde vara skillnad mellan situationer när den förelagde tidigare bestritt ett strafföreläggande och när föreläggandet inte besvarats alls. Bestridandet, som aktiv handling, kunde enligt utredningen respekteras medan det däremot, om ingen inställning redovisades, skulle kunna vara möjligt att acceptera ett godkännande som kommit in sedan åtal väckts. Med hänsyn bl.a. till de relativt ingripande och kostsamma förändringar i de tekniska systemen för strafföreläggandehantering som skulle krävas ansåg utredningen vid en samlad bedömning att hanteringen ändå borde ske vid domstol.

Med hänsyn framförallt till risken för parallella processer avseende en och samma gärning framstår det som mindre lämpligt att ge godkännandet verkan sedan talan har väckts i domstol. Det kan också vara så att nya omständigheter har tillkommit som gör att lagföring i domstol framstår som en lämpligare handläggningsform. Målet bör på ett smidigt sätt i domstol kunna avgöras utan huvudförhandling, eller om den tilltalade erkänner gärningen till rätten och godtar påföljden, avgöras enligt förfarandet i avsnitt 9.

10.3.4 Möjligheten att avgöra bötesbrott utan huvudförhandling ska bestå

Bedömning: Mål i vilket det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter ska alltjämt kunna avgöras utan huvudförhandling i tingsrätt.

Enligt nuvarande regler får tingsrätten utan huvudförhandling avgöra ett brottmål genom dom i mål där det inte finns anledning att döma till någon annan påföljd än böter, om inte huvudförhandling begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet.

EMR-utredningen har i sitt betänkande, SOU 2012:93 s. 150 ff., konstaterat att möjligheten att avgöra mål på handlingarna har tillämpats i mycket stor utsträckning. Resultatet av utredningens utvärdering talar för att reformen har fallit mycket väl ut.

Även om brottmål i sak har kunnat avgöras utan huvudförhandling under en förhållandevis kort tid så talar resultatet av utvärderingen för att handläggningsformen fungerar väl och ska finnas kvar. Det innebär att den nuvarande möjligheten att avgöra ett mål utan huvudförhandling när det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter ska kvarstå oförändrad.

10.3.5 Processmaterialet vid avgörande av mål utan huvudförhandling

Förslag: När mål avgörs utan huvudförhandling får protokoll eller anteckningar från förundersökningen läggas till grund för avgörandet endast till den del uppgifterna har åberopats av part.

Dom i mål som avgjorts utan huvudförhandling ska enligt gällande rätt grunda sig på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet, 30 kap. 2 § andra stycket RB. Det innebär bl.a. att domstolen är förhindrad att vid sitt avgörande ta hänsyn till material om saken som den fått kännedom om i annat sammanhang än vid handläggningen av målet. Att domstolen enligt bestämmelsen ska beakta innehållet i de skrivelser som parterna har gett in till rätten är klart. Bestämmelsen innefattar också sådana inspelningar

av förhör som rätten har gjort vid bevisupptagning utom huvudförhandling eller vid ett förberedande sammanträde.

När det gäller uppgifter ur förundersökningsprotokollet eller anteckningar från förundersökningen som getts in till tingsrätten finns en större osäkerhet om vad som gäller. Framförallt är det tveksamt om och i så fall vilka förhørsutsagor i förundersökningsprotokollet som ska anses ingå i processmaterialet när målet avgörs utan huvudförhandling. Vi föreslår därför att detta görs tydligare genom att det införs en uttrycklig bestämmelse om att uppgifter i förundersökningsprotokoll eller anteckningar från förundersökningen endast får läggas till grund för avgörandet om de har åberopats av part.

I 1949 års kommentar till rättegångsbalken (s. 405) påpekas att förundersökningen inte ingår som självständigt processmaterial såvitt inte uppgifter ur det har lagts fram vid huvudförhandlingen i den lägre rätten. Detta gäller enligt kommentaren särskilt de delar av protokollet som innehåller förhørsutsagor. Däremot skulle, enligt kommentaren, hänsyn kunna tas till upplysningar av mer objektiv karaktär, t.ex. angående brottsplatsens belägenhet och andra lokala förhållanden, den tilltalades levnadsomständigheter och liknande. Det sagda torde ta sikte på hur situationen är i hovrätt vid avgörande av ett mål som i tingsrätt har avgjorts efter huvudförhandling.

Vid tillkomsten av de nya reglerna om avgörande på handlingarna i mål i vilka påföljden kan antas bli böter berördes inte frågan om vad som är processmaterial vid prövningen. Regeln i 30 kap. 2 § RB bör föra med sig att t.ex. förundersökningsprotokollet blir processmaterial, liksom övriga handlingar som enligt bestämmelser i 45 kap. ska kommuniceras med parterna. Samtidigt måste bestämmelsen i 35 kap. 14 § första stycket RB om förbud mot skriftliga utsagor beaktas. När det gäller förundersökningsmaterialet finns det i bestämmelsen ett hinder mot att åberopa en uppteckning av en berättelse som någon har lämnat inför åklagare eller polismyndighet i anledning av en förestående rättegång. Från förbudet finns vissa undantag, bl.a. för det fall det är särskilt föreskrivet (första punkten). Därutöver tillåts till följd av ett undantag i tredje punkten som bevis regelmässigt bl.a. platsrapporter eller primär-rapporter som upprättats av en polis i samband med ett ingripande samt rapporter från alkoholutandningsprov och narkotikaanalyser, vilket nämns i förslaget till En modernare rättegång.¹⁹

¹⁹ Prop. 2004/05:131 s. 251.

Det får anses tveksamt om 30 kap. 2 § RB skulle kunna ses som en sådan föreskrift som gör undantag från förbudet mot skriftliga berättelser. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) resonerade mer utförligt kring en sådan möjlighet i betänkandet SOU 2005:117 s. 98 f. Bestämmelsen i 30 kap. 2 § RB om vad avgörandet ska grundas på när målet avgörs utan huvudförhandling skulle enligt beredningens mening kunna ses som ett särskilt sådant undantag som gjorde att även utsagor i förundersökningsprotokollet skulle kunna vara processmaterial vid ett avgörande på handlingarna.

Vi föreslår ett förtydligande i 30 kap. 2 § RB att uppgifter i protokoll eller anteckningar från förundersökningen endast ska få läggas till grund för ett avgörande utan huvudförhandling till den del uppgifterna har åberopats av part. Det gäller även en förundersökningsberättelse som den tilltalade själv har avgett och en berättelse under utredningen som någon annan person t.ex. målsäganden, annan tilltalad, eller vittne har lämnat. Detta innebär inte att utrymmet att åberopa uppgifter ur muntliga förhör när målet avgörs utan huvudförhandling utökas.

Om det finns muntlig bevisning bör huvudregeln alltså vara att huvudförhandling ska hållas i målet. Det kan emellertid vara så att ett muntligt förhör inte bedöms tillföra något ytterligare utöver vad som framkommit av den skriftliga berättelsen i förundersökningsprotokollet. Om parterna inte begär att förhör hålls muntligen inför domstolen så bör det i vissa fall finnas särskilda skäl att tillåta en sådan utsaga som bevis i rättegången. Bedömningen får göras från fall till fall med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföras, vad som kan antas stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter (35 kap. 14 § punkten 3 RB). Det innebär inte enbart att nyttan med ett muntligt förhör ska ställas mot kostnaderna som är förenade med ett förhör vid huvudförhandlingen utan även mot bl.a. den tid som står att vinna om den skriftliga berättelsen i stället får åberopas och berättelsens betydelse. Med berättelsens betydelse avses framförallt dess betydelse för målets utgång. Rätten bör, enligt Fitger, kunna vara mer frikostig med att tillåta skriftliga berättelser i bagatellmål än i mål om stora värden eller mål om grova brott.²⁰ Som exempel kan, som nämnts, en polismans anteckningar från rutiningripanden vid

²⁰ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 35 kap. 14 §.

ett större antal förseelser regelmässigt godtas som bevisning i stället för att han eller hon ska kallas till förhör (prop. 1986/87:89 s. 173).

När det gäller parts åberopande av den tilltalades egna uppgifter under förundersökningen så bör dessa kunna få läggas till grund för domstolens avgörande när övriga förutsättningar för att avgöra målet utan huvudförhandling är uppfyllda. En jämförelse kan göras med fall när mål avgörs efter huvudförhandling, vid vilken den tilltalade inte varit närvarande. Rätten ska då, om det behövs, se till att det ur handlingarna läggs fram vad den tilltalade anfört (46 kap. 6 § tredje stycket RB). Den bestämmelsen innebär ett undantag från förbudet i 35 kap. 14 § RB och medför att den tilltalades uppgifter under förundersökningen regelmässigt läses upp. På motsvarande sätt bör man alltid godta ett åberopande av den tilltalades skriftliga utsaga i fall parterna har accepterat att målet avgörs på handlingarna. Det skulle alltså kunna komma i fråga att rätten tar del av den tilltalades uppgifter i förhör under utredningen i ett förnekat mål om bötesbrott.

11 Huvudförhandlingsmål

11.1 Inledande överväganden

11.1.1 Åtgärder för att göra handläggningen av mål som avgörs efter huvudförhandling mer ändamålsenlig

De mål som enligt våra förslag ska avgöras efter huvudförhandling är i huvudsak sådana där en huvudförhandling behövs med hänsyn till åklagarens uppfattning av brottets allvar (uttryckt i dennes påföljdsyrkande) och sådana mål där en huvudförhandling behövs med hänsyn till parternas inställning. Dessutom rör det sig om situationer då en huvudförhandling behövs med hänsyn till den tilltalades person, t.ex. då denne är under 18 år. Även om det införs alternativa handläggningssätt, kan de mål som kräver en huvudförhandling vara av helt olika karaktär. Det kan variera från åtal för ett förnekat bötesbrott till mycket omfattande mål som rör brott mot person eller ekonomisk brottslighet.

Vi har i föregående avsnitt redogjort för förslag som innebär att åklagaren i alla mål ska förelägga den som åtalas att svara på åtalet och de yrkanden som framställs i samband med detta. Åklagaren ska dessutom ange ett påföljdsyrkande i alla mål, vilket innebär att utredning om den tilltalades personliga förhållanden regelmässigt kommer att inhämtas i ett tidigare skede än vad som är fallet i dag. Dessa förberedelseåtgärder som ska vidtas i alla mål kommer att öka förutsättningarna för att parternas inställning kan klargöras före huvudförhandlingen och att nödvändig utredning om den tilltalades personliga förhållanden finns tillgänglig när målen ska avgöras. Tillsammans med den förberedelse som sker under förundersökningen bör detta i de flesta mål vara tillräckligt för att målen ska vara förberedda inför huvudförhandlingen. Vad som därutöver har betydelse för att underlätta en ändamålsenlig handläggning av det stora flertalet mål är framförallt åtgärder för att motverka inställda förhandlingar. Det finns framförallt behov av att

se över möjligheten att avgöra mål i den tilltalades utevaro och andra åtgärder som kan ha betydelse för att motverka att förhandlingar får ställas in. En sådan fråga är utökade möjligheter att meddela deldom. Det är rimligt att de åtal som kan avgöras vid ett huvudförhandlingstillfälle i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tas till ett slutligt avgörande, även om något eller några åtal inte kan behandlas samtidigt.

För en del av målen finns det anledning att överväga särskilda åtgärder. Det gäller de omfattande brottmålen som inte sällan rör ett stort antal åtalspunkter och ofta även ett stort antal personer. I nästa avsnitt redogör vi övergripande för våra överväganden om åtgärder som har betydelse för att motverka uppkomsten och underlätta hanteringen av dessa mål.

Mål där det finns en särskild tidsfrist för när huvudförhandling ska hållas kan ge upphov till särskilda problem. Det kan röra sig om att nödvändig utredning om den tilltalades personliga förhållanden inte finns tillgänglig trots att den har initierats av åklagaren. Men framförallt kan tidsfristen leda till problem i de stora brottmålen. Den kan göra det svårt att under rättens ledning förbereda målet på det sätt som krävs. Men den kan även försvåra möjligheterna för den tilltalade och dennes försvarare att förbereda försvaret.

Oavsett målets omfattning kan svåra rättsfrågor aktualiseras. Det kan i vissa fall vara av vikt för rättstillämpningen att dessa kan avgöras av Högsta domstolen så snabbt som möjligt. Det finns därför anledning att överväga om en motsvarande möjlighet till ”hissning” av prejudikatfrågor som gäller för tvistemål även bör införas i brottmål.

Vi vill framhålla att något som har stor betydelse för en ändamålsenlig hantering av huvudförhandlingsmålen är att de möjligheter som EMR-reformen inneburit tas till vara fullt ut. Det nya sättet att dokumentera förhören i tingsrätten gör det möjligt att återanvända det inspelade förhöret i samband med en annan förhandling i samma instans. EMR-utredningen har behandlat dessa frågor. Utredningens förslag innebär att rätten i större utsträckning ska kunna återanvända förhör som dokumenterats i samband med ett förhör i samma instans. Utredningen föreslår även att rätten ska få utvidgade möjligheter att ta upp bevisning i samband med en inställd förhandling (se *En modernare rättegång II – en uppföljning*, [SOU 2012:93], s. 121–150, 289 och 294–295). Vi ansluter oss till EMR-utredningens förslag.

11.1.2 Åtgärder för att motverka uppkomsten och underlätta hanteringen av stora mål

De omfattande brottmålen utgör en relativt liten andel av det totala antalet mål som avgörs i domstol varje år. Men det är tidskrävande mål, som tar i anspråk stora resurser. Dessa mål står för en stor del av det totala antalet förhandlingstimmar i tingsrätt.

Tabell 11.1 Brottmål avgjorda efter huvudförhandling i tingsrätt 2011

Förhandlingstider (intervall)	Avgjorda mål med förhandling		Förhandlingstimmar	
	Antal	Andel	Antal	Andel
< 6 timmar	53 801	93,74 %	65 893	59,51 %
6–12 timmar	2 558	4,46 %	20 934	18,91 %
12–24 timmar	763	1,33 %	12 308	11,12 %
Mer än 24 timmar	274	0,5 %	11 583	10,46 %
Totalt	57 396	100 %	110 718	100 %

(Källa: Domstolsverket, Uppgifter ur SIV)

Domstolsstatistiken för år 2011 visar att ca 1,8 procent av brottmålen under året hade en förhandlingstid som översteg 12 timmar.¹ Uppgifter från Domstolsverket för 2011 visar att dessa mål står för en dryg femtedel (23 889 av 110 718 förhandlingstimmar) av det totala antalet förhandlingstimmar i mål som avgörs efter huvudförhandling. I endast ca 0,5 procent av målen som avgjordes under året överskred förhandlingstiden 24 timmar, samtidigt som dessa mål stod för drygt 10 procent av det totala antalet förhandlingstimmar. Statistiken visar att det är särskilt angeläget att de omfattande målen hanteras på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

Frågan om vidlyftiga mål återkommer ständigt vid diskussioner angående brottmålsprocessen. Fokus har ofta legat på själva problembeskrivningen. Det framhålls vanligtvis att antalet stora mål har blivit fler och att de stora målen i sig har blivit större. Som orsaker till den utvecklingen pekas t.ex. på Internets framväxt och på ett allt aktivare samarbete mellan polis, åklagare, tull och skatte-

¹ Sveriges officiella statistik, Domstolsstatistik 2011, s. 15. I huvuddelen av huvudförhandlingsmålen i vår målundersökning, 1 141 av 1 182 mål, var huvudförhandlingens längd kortare än sex timmar. Endast i sju mål (ca 0,6 procent) översteg huvudförhandlingstiden 12 timmar.

myndigheter, både nationellt och internationellt. Mer sällan har lösningar diskuterats (mer än att stora mål leder till krav på extra resurser till berörda myndigheter).²

Det ska redan inledningsvis påpekas att de kanske mest verk-samma åtgärderna mot uppkomsten av stora mål är de åtgärder som kan vidtas under förundersökningen. Regelförändringar som rör möjligheten till förundersökningsbegränsning och en mer relativ åtalsplikt omfattas dock inte av vårt uppdrag (jfr prop. 2011/12:10, *Ändrade regler om förundersökningsledning och förundersökningsbegränsning*). Åtgärder av detta slag övervägs alltså inte här.

Det går att urskilja ett par huvudtyper av vidlyftiga mål. Den första måltypen karakteriseras av massupprepning av ett visst brottsligt beteende av någon eller några få gärningsmän. Typ-exemplet är Internet-bedrägerier där någon genom falska annonser bedrar ett stort antal personer på tämligen kort tid. Den andra huvudkategorin av stora mål är härvor där ett antal personer, mer eller mindre organiserat, begår olika typer av brott i varierande konstellationer. Sambandet mellan brotten är i dessa mål person-beroende. Dessa mål börjar ofta som tämligen beskedliga mål, men tenderar att växa kraftigt eftersom de ingående personerna är brottsaktiva och att de genom nya brott drar in nya personer i målet. En form av snöbollseffekt uppstår. När olika lösningsförslag övervägs är det alltså viktigt att hålla i minnet att det inte är något enhetligt problem som ska lösas, utan att olika typer av stora mål kan kräva olika lösningar.

Vi lämnar flera förslag på förändringar av brottmålsprocessen som även kan ha betydelse för hanteringen av stora mål. Vid våra överväganden har vi dock kommit fram till att det är två områden där det finns anledning att vidta särskilda lagstiftningsåtgärder för att göra hanteringen av stora mål mer effektiv och ändamålsenlig. Det gäller bestämmelserna om gemensam handläggning av åtal (kumulation och deldom) respektive förberedelsen.

En fråga som har stor betydelse för hur omfattande ett mål i domstol blir är i vilken utsträckning olika åtal eller åtal mot flera personer ska handläggas i en rättegång (kumulation). Reglerna som styr hur åtal läggs samman i en rättegång härstammar från 1950-talet och motiverades då just av ett behov av att motverka uppkomsten av vidlyftiga mål. Det finns anledning att se över dessa

² Se dock t.ex. Åklagarmyndighetens idéskrift *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål* (december 2006) och Rättegångsutredningens delbetänkande SOU 1982:26.

bestämmelser för att säkerställa att målen inte blir mer omfattande än vad som är nödvändigt. Domstolens ansvar för att se till att så inte blir fallet behöver göras tydligare.

Rättegångsbalken bygger på grundtanken att den egentliga förberedelse som krävs innan ett mål kan avgöras vid en huvudförhandling ska ske under förundersökningen. Det utesluter inte att det i vissa mål, särskilt stora och komplicerade, finns ett behov av en tidig och aktiv processledning från domstolens sida. Domstolen bör få ett tydligare ansvar för att genom en aktiv processledning verka att målet inte blir mer omfattande än vad som krävs och för att målet – oavsett omfattning – kan hanteras på bästa sätt.

11.2 Tydligare bestämmelser om när åtal ska handläggas gemensamt och utökade möjligheter till deldom

11.2.1 Nuvarande ordning och tidigare överväganden

Gemensam handläggning av åtal och deldom

Bestämmelsen som reglerar när flera åtal ska handläggas i ett mål finns i 45 kap. 3 § RB. Den finns alltså i rättegångsbalkens fjärde avdelning som gäller tingsrättsförfarandet, men anses ha analog tillämpning om det i hovrätten uppkommer fråga om att särskilja åtal som i tingsrätten handlagts i en rättegång. I hovrätten torde också förening av åtal som handlagts i olika rättegångar vid samma tingsrätt kunna ske (se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 45 kap. 3 § med vidare hänvisningar).

Enligt 45 kap. 3 § RB gäller följande för kumulation i brottmål. Om åtal väcks mot någon för flera brott eller åtal mot flera för att ha tagit del i samma brott ska åtalen handläggas i en rättegång, om rätten inte anser att särskild handläggning är lämpligare. Om åtal väcks mot flera för skilda brott får åtalen handläggas i en rättegång om det är till fördel för utredningen. Åtal som har förenats får enligt 45 kap. 3 § tredje stycket RB särskiljas när det finns skäl för det.

Kumulationsregeln fick sin nuvarande lydelse 1956. Innan dess var kumulation obligatorisk, dvs. det skulle inte ske någon lämplighetsprövning. Förändringen motiverades med att det fanns starka

skäl att motverka uppkomsten av vidlyftiga mål. Obligatorisk kumulation ansågs därför olämplig (prop. 1956:142 s. 7 ff.).

Bestämmelserna om förening och särskiljande av åtal har samband med bestämmelsen om när deldom får meddelas. Enligt 30 kap. 4 § RB gäller följande om deldom i brottmål. Om det i en rättegång handläggs flera åtal får särskild dom ges över något av dem trots att handläggningen av övriga åtal inte är avslutad (deldom). Om åtalen avser samme tilltalade får dock deldom bara meddelas om det finns synnerliga skäl för det.

Deldomsbestämmelsen fick sin nuvarande lydelse i samband med att kumulationsregeln ändrades 1956. Då infördes möjligheten att meddela deldom beträffande ett av flera åtal mot en tilltalad. Även den förändringen syftade till att underlätta handläggningen av vidlyftiga rättegångar (se NJA II 1956 s. 304). Som motiv för den restriktivitet som ändå framkommer i bestämmelsen angav departementschefen att gemensamt straff som regel bör utdömas om någon är åtalad för flera brott. Det ska anmärkas att i och med införandet av 34 kap. brottsbalken (BrB) år 1965 skapades bättre förutsättningar för att åstadkomma en tillfredsställande påföljdsbestämning när olika åtal bedöms vid skilda tillfällen.

Bestämmelsen om att det krävs synnerliga skäl för att meddela deldom mot en tilltalad över ett av flera åtal hindrar inte att målen särskiljs enligt 45 kap. 3 § tredje stycket RB och att det därefter meddelas domar i respektive mål (se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 45 kap. 3 §).

Rättegångsutredningen föreslog i sitt delbetänkande 1982 att bestämmelserna om förening och särskiljande av åtal samt om deldom i brottmål skulle ändras (SOU 1982:26 s. 401–403, 422). Utredningen föreslog att den nuvarande bestämmelsen i 45 kap. 3 § skulle ersättas med en bestämmelse i 20 kap. RB (därigenom skulle bestämmelsen uttryckligen bli tillämplig även i hovrätt).

Enligt Rättegångsutredningens förslag skulle åtal mot samma person som huvudregel handläggas i en rättegång. Åtalen skulle enligt förslaget dock handläggas särskilt om det var till fördel för den tilltalade eller för handläggningen eller annars var lämpligt. Däremot skulle de inte få handläggas särskilt om det skulle innebära väsentliga olägenheter för bestämmandet av påföljd. När det gällde åtal mot flera personer för brott som har samband med varandra skulle de enligt förslaget få handläggas i en rättegång om det hade fördelar för handläggningen och även i övrigt var lämpligt.

Sådana åtal skulle alltså inte läggas samman rutinmässigt. Det skulle krävas att en sammanläggning hade fördelar.

Som skäl för sitt förslag anförde utredningen att en samlad lagföring av alla åtal mot en person i de allra flesta fall hade betydande fördelar, samtidigt som det i vissa fall kunde bli förödande för effektiviteten och snabbheten i handläggningen. Skälen för en gemensam handläggning skulle därför få vägas mot nackdelarna av den oformligt stora processen. Den viktigaste grunden för att sammanlägga åtal mot en person var enligt utredningen hänsynen till påföljdsfrågan. Samtidigt konstaterade utredningen att det fanns möjlighet att vid en senare lagföring ta hänsyn till en tidigare dom enligt bestämmelserna i 34 kap. BrB.

Förutsättningarna för deldom gjordes enligt Rättegångsutredningens förslag beroende av om åtalen kunde särskiljas. Utredningen förslög att den nuvarande bestämmelsen i 30 kap. 4 § RB skulle ersättas med en bestämmelse med lydelsen:

Om i samma rättegång finns flera åtal, som kan särskiljas, får dom ges över något av dem trots att handläggningen av de övriga inte avslutats.

Rättegångsutredningens förslag ledde i denna del inte till lagstiftning. I samband med 1987 års ändringar av tingsrättsförfarandet uttalade föredragande departementschef bl.a. (prop. 1986/87:89 s. 97) att redan gällande regler att dela upp rättegången mot samma tilltalade gav tillräckligt utrymme för att ta lämplighetshänsyn. Beträffande åtal väckta mot flera personer uttalade han att tumregeln bör vara att presumtionen för kumulation ska vara starkare ju närmare samband med varandra som åtalen har.

Påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet

Utgångspunkten är att den som döms för flera brott ska dömas till ett gemensamt straff (30 kap. 3 § BrB). Om det finns särskilda skäl får rätten för ett eller flera brott döma till böter och samtidigt döma till annan påföljd för brottsligheten i övrigt. Rätten får också döma till fängelse för ett eller flera brott samtidigt som den dömer till villkorlig dom eller skyddstillsyn för den övriga brottsligheten. Att flera brott behandlas vid samma tillfälle har även betydelse för straffmätningen. Bestämmelserna i 25 kap. 6 § respektive 26 kap. 2 § BrB begränsar de straffskalor som ska tillämpas vid straffmätningen av böter och fängelsestraff. När någon döms för flera

brott påverkas också straffvärdebedömningen genom att det sker en bedömning av brottslighetens samlade straffvärde.

Om flera brott som skulle ha kunnat avgöras i en dom ändå behandlas vid olika tillfällen ska rätten vid den senare domen ta hänsyn till den tidigare. Det sker genom bestämmelserna i 34 kap. BrB. Genom dessa bestämmelser kan rätten ta ställning till om brotten som bedömts vid olika tillfällen bör leda till en gemensam påföljd (34 kap. 1 § första stycket första och tredje punkten BrB) eller skilda påföljder (34 kap. 1 § första stycket andra punkten BrB). Om rätten dömer särskilt till fängelse ska rätten enligt den grundprincip som uttrycks i 34 kap. 3 § andra stycket BrB beakta den tidigare påföljden så att slutresultatet av den uppdelade lagföringen – totalt sett – inte blir mer ingripande än vad den hade blivit om påföljd hade bestämts vid ett och samma tillfälle (se Ulväng, *Påföljds konkurrens – problem och principer*, 2005, s. 323).

De förslag som Påföljdsutredningen lämnat är väl förenliga med en ordning där flera brott kan behandlas vid olika tillfällen. Påföljdsutredningens förslag (*Nya påföljder*, SOU 2012:34) innebär bl.a. att det görs en tydlig skillnad mellan s.k. nyupptäckt brottslighet och återfall i brott. Om åtalen inte handläggs gemensamt kan de bestämmelser som gäller påföljdsbestämning vid nyupptäckta brott tillämpas när påföljd ska bestämmas för de åtal som behandlas efter en tidigare dom beträffande övriga åtal (se 29 kap. 1 a § och 34 kap. BrB enligt Påföljdsutredningens förslag).

11.2.2 Bestämmelserna bör ändras

Bedömning: Rättens ansvar för att bedöma om flera åtal ska handläggas gemensamt bör göras tydligare. Det är viktigt för att motverka att rättegångar blir mer omfattande än vad som krävs.

Om det uppstår behov av det under målets handläggning bör åtalen kunna hanteras separat. Det bör kunna ske antingen genom att åtalen särskiljs eller att deldom meddelas. Förutsättningarna för att meddela deldom när flera åtal riktas mot en tilltalad bör därför mjukas upp.

Inledning

Stora mål karaktäriseras normalt av att det är fråga om ett stort antal brott som prövas inom ramen för en och samma rättegång, dvs. prövningen av åtal för flera brott kumuleras. När man tar ställning till åtgärder som kan motverka uppkomsten av stora mål är det därför naturligt att överväga att ändra kumulationsreglerna. Vi anser, som vi utvecklar i detta avsnitt, att det på ett tydligare sätt bör framgå av bestämmelserna att rätten har ett ansvar för att bedöma om det finns skäl att handlägga flera åtal i en rättegång.

Även om det inledningsvis funnits skäl handlägga flera åtal gemensamt kan det inträffa något som medför att det uppstår ett behov av att dela upp handläggningen. Det kan i dag ske enligt bestämmelsen i 45 kap. 3 § tredje stycket RB. Ett annat alternativ är att meddela en deldom beträffande något eller några åtal. Om åtalen ska särskiljas så att de hanteras i olika mål eller om deldom ska meddelas är enligt vår mening endast en fråga om vad som är mest praktiskt i det enskilda fallet. Resultatet för parterna är detsamma oavsett vilken av lösningarna som väljs. Bestämmelsen om förutsättningarna för att meddela deldom när flera åtal riktar sig mot en tilltalad bör därför, som vi utvecklar i detta avsnitt, mjukas upp.

Den inledande prövningen av om flera åtal ska handläggas gemensamt

I förarbetena till 45 kap. 3 § RB förutsattes att rätten skulle göra en lämplighetsbedömning och sedan besluta om åtalen skulle handläggas gemensamt (NJA II 1956 s. 313). Det kan dock konstateras att det i praktiken knappast sker någon sådan lämplighetsprövning från rättens sida. Det är snarare åklagaren som vid utformandet av gärningsbeskrivningarna och stämningsansökan gör lämplighetsöverväganden. Det torde vara ovanligt att rätten eller försvararna är involverade i dessa överväganden. Lite tillspetsat kan det kanske uttryckas som att om åklagaren utformat en stämningsansökan med åtal för flera brott eller åtal mot flera personer så blir det gemensam handläggning. Om åklagaren i en tillkommande stämningsansökan anger ett visst pågående målnummer, så kommer det nya åtalet ofta att handläggas i det angivna målet. Slutsatsen är att

kumulationsfrågan i praktiken inte avgörs efter den lämplighetsprovning som rätten enligt rättegångsbalken förutsätts göra.

Det går att urskilja i varje fall tre huvudskäl för en gemensam handläggning av flera åtal i en rättegång. För det första talar ofta processekonomiska skäl för en gemensam handläggning. Om åtalen har ett nära samband, undviker man att behöva ta upp gemensam bevisning flera gånger i separata rättegångar. För det andra kan det finnas utredningsmässiga skäl att besluta om gemensam handläggning. Ett typexempel är att åklagaren påstår att det finns en systematik i förfarandet som ska påverka den straffrättsliga bedömningen. För det tredje är huvudregeln i BrB att en tilltalad ska dömas till en gemensam påföljd för flerfaldig brottslighet, dvs. även när det i och för sig helt saknas samband mellan brotten.

De angivna skälen talar förstas olika starkt för en uppdelning i olika typer av mål. När det gäller processekonomiska skäl kan det konstateras att en gemensam hantering i vissa fall är betydligt kostsammare än en uppdelad hantering. Som exempel kan pekas på att bara kostnaden för offentliga försvarare i det s.k. dopingmålet³ uppgick till närmare 60 miljoner kronor. I flera fall har tilltalade dömts till dagsböter för en perifer inblandning (vilket varit i enlighet med åtalet) samtidigt som den tilltalades försvarare har tillerkänts hundratusentals kronor i ersättning. Ofta har särskilda rättegångslokaler fått ställas i ordning. Det säger sig självt att processekonomiska skäl hade talat för en uppdelad handläggning. I den typen av mål torde det vanligaste skälet för att åklagaren väljer gemensam hantering vara utredningsskäl; åtalet mot en tilltalad ger stöd för påståenden som riktas mot en annan tilltalad. Styrkan i detta argument varierar förstas mellan olika mål. Allmänt kan dock sägas att det i många mål är möjligt att föra bevisning om systematik, organisation och omfattning utan att samtliga personer som haft samröre med gärningarna hanteras i samma mål (jfr även EMR-utredningens förslag som innebär att ett tidigare förhör kan återanvändas genom att ljud- och bildupptagningen spelas upp, SOU 2012:93, s. 294 f.). Det tredje argumentet om värdet av en gemensam brottspåföljd, framhölls främst i samband med att rättegångsbalkens ursprungliga reglering infördes (obligatorisk kumulation). Det finns förstas ett allmänt värde i en gemensam påföljd. Argumentet väger dock inte lika tungt efter införandet av 34 kap.

³ Sundsvalls tingsrätt dom 2011-08-04, målnr. 3192-09 m.fl.

BrB. Genom bestämmelserna i 34 kap. BrB och den praxis som utvecklats vid domstolarna finns det i dag verktyg som i de flesta fall kan minska olägenheterna för den tilltalade av att flera åtal mot denne avgörs vid skilda tillfällen. Detta talar för en mindre restriktiv syn mot att dela upp lagföringen mot en tilltalad än den som kommer till uttryck i rättegångsbalken i dag. Dessutom kan ett genomförande av de förslag som Påföljdsutredningen lämnat innebära att bestämmelserna som rör påföljdsbestämning i situationer då flera brott behandlas i olika domar blir lättare att tillämpa än vad som är fallet i dag. Argumentet om gemensam påföljd ger inte heller något stöd för att åtal mot olika personer bör behandlas i samma rättegång.

Det är inte ovanligt att två eller flera tilltalade är åtalade för att vara delaktiga i något eller några brott och att de olika personerna i sin tur åtalas för ett stort antal brott som inte har något samband med varandra. I dessa situationer kan bestämmelserna om gemensam handläggning av brott som har samband med varandra och utgångspunkten att all brottslighet som en person är åtalad för ska behandlas i ett sammanhang leda till en oöverskådligt stor process. Det är inte ovanligt att handläggningen drar ut på tiden eftersom det är svårt att genomföra en huvudförhandling. Under tiden kan det komma in tilläggsåtal där även ytterligare personer är åtalade för delaktighet.

Vår slutsats är att regelverket bör styra mer uttryckligt mot uppdelad handläggning när det finns skäl för det. Framförallt gäller det omfattande mål eller mål som riskerar att bli omfattande. Skälen som talar för gemensam handläggning måste vägas mot nackdelarna av den oformligt stora processen. På det sättet kan de grundtankar som genomsyrade redan 1956 års reform få ökat genomslag, nämligen att särskild handläggning ska ske om det är lämpligare. Det bör bli tydligt att rätten har ett ansvar för att bedöma om så är fallet. En förändring av det slaget ger också åklagaren anledning att överväga kumulationsfrågan och att formulera skälen för varför en gemensam handläggning är nödvändig. I många fall är det åklagaren som har bäst förutsättningar att på förhand göra den bedömningen. Några av de åklagare med erfarenhet av stora mål som vi har talat med har dock uppgett att ett tydligare och tidigare ställningstagande till kumulationsfrågan från rättens sida hade varit värdefullt och att det sannolikt hade lett till att vissa mål hade delats upp i mindre delar.

Möjligheterna att dela upp handläggningen när det uppkommer ett behov av det

Att samtliga åtal mot en tilltalad ska handläggas i en rättegång och avgöras genom en dom är väl inarbetat. I många fall är det till fördel både för den tilltalade och det som är mest effektivt. När flera personer är involverade i samma rättegång ökar dock samtidigt risken för att det under handläggningen inträffar något som medför att det uppstår problem vid planeringen eller genomförandet av huvudförhandlingen. Att t.ex. ett vittne som åberopats endast i anledning av en åtalspunkt inte inställer sig kan hindra att målet i dess helhet avgörs. Om det i en rättegång dras in fler personer som har deltagit i samma brottslighet och de i sin tur är åtalade även för andra gärningar, eventuellt tillsammans med ytterligare andra, kan rättegången också bli omfattande och svårhanterbar. Även om det skett en inledande bedömning av om flera åtal bör handläggas gemensamt eller särskilt kan det senare uppstå behov att dela upp handläggningen. Det finns enligt rättegångsbalken två sätt som kan användas för att åstadkomma detta. Antingen kan åtalen särskiljas enligt 45 kap. 3 § tredje stycket RB eller kan deldom meddelas. För det senare krävs dock i dag att det finns synnerliga skäl för det om åtalen riktar sig mot samma tilltalade.

Vid de diskussionsmöten som vi genomfört med advokater, åklagare och domare framfördes av flera aktörer att möjligheterna till deldom vid flera åtal mot en tilltalad borde utökas. Det framkom att deldom vid vissa domstolar redan tillämpades i relativt stor utsträckning. Företrädare för dessa domstolar framförde att kravet på synnerliga skäl i 30 kap. 4 § RB inte är anpassat till dagens verklighet i domstolarna.

Vid diskussionsmötena framkom också att det vid vissa domstolar förekom att ett eller flera åtal i stället särskildes till ett nytt mål med stöd av bestämmelsen i 45 kap. 3 § tredje stycket RB. Utifrån hur lagtexten är utformad går det knappast att rikta några invändningar mot en sådan handläggning.⁴ Det är dock svårt att se den rationella anledningen till varför förutsättningarna för deldom i ett mål ska skilja sig från förutsättningarna för att särskilja åtalen och därefter behandla dem i olika mål. I stort sett samma syn-

⁴ Som angetts ovan anges det också i kommentaren till 45 kap. 3 § RB att bestämmelsen i 30 kap. 4 § RB inte hindrar att åtalen särskiljs enligt 45 kap. 3 § RB och på det sättet föranleder flera domar (Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 45 kap. 3 §).

punkter bör göra sig gällande vid båda alternativen (se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 30 kap. 4 §).

Enligt vår mening är det angeläget att underlätta möjligheterna att dela upp handläggningen av flera åtal. Frågan om det ska ske genom att åtalen behandlas i olika mål eller genom att deldom meddelas är enbart av praktisk natur. Det avgörande är i båda fallen att de skäl som talar för en gemensam handläggning måste vägas mot de nackdelar som det innebär för handläggningen i domstol. Domstolsprocesserna får inte bli onödigt stora och svårhanterbara. Handläggningen av sådana åtal som kan avgöras bör inte heller i onödan hindras av att det finns åtal som inte kan avgöras samtidigt. Detta talar för en mindre restriktiv syn mot att dela upp lagföringen mot en tilltalad än den som kommer till uttryck i den nuvarande bestämmelsen i 30 kap. 4 § RB. EMR-utredningen har förslagit nya bestämmelser om att bevisning som tagits upp vid en tidigare handläggning kan läggas fram genom att ljud- och bildupptagningen spelas upp, SOU 2012:93, s. 294 f. Om det förslaget genomförs förbättras också de praktiska möjligheterna att avgöra olika åtal vid skilda tillfällen.

11.2.3 Nya bestämmelser om gemensam handläggning av åtal

Förslag: Flera åtal mot en tilltalad ska som huvudregel handläggas gemensamt. Rätten ska besluta att åtalen ska handläggas i olika rättegångar om det är till fördel för handläggningen eller annars är lämpligt. När det gäller åtal mot flera tilltalade för brott som har samband med varandra ska det krävas att en gemensam handläggning innebär fördelar och att det även i övrigt är lämpligt. Om så inte är fallet ska åtalen handläggas i skilda rättegångar. Vid bedömningen av om åtal ska handläggas gemensamt eller särskilt ska rätten särskilt beakta om en gemensam handläggning riskerar att göra rättegången mer omfattande än vad som är nödvändigt.

Flera åtal mot en tilltalad

Skälen som talar för en gemensam handläggning skiljer sig åt beroende på om det är fråga om flera åtal mot en tilltalad eller om det gäller åtal mot flera tilltalade. Det kommer i viss mån till uttryck i den bestämmelse som gäller i dag. Det finns dock anledning att göra en tydligare skillnad mellan dessa situationer.

När det är fråga om flera åtal mot en tilltalad finns det ett allmänt värde i att dessa kan behandlas i en rättegång och att gemensam påföljd kan bestämmas för brotten. Utgångspunkten bör därför vara att åtalen handläggs gemensamt i ett sådant fall. Det ska vara möjligt att bestämma att åtalen ska handläggas i olika rättegångar om det är till fördel för handläggningen eller annars är lämpligt.

I många fall kan det vara svårt att identifiera sådana skäl som talar för en uppdelad handläggning redan när åtalen väcks. Ett alternativ till att dela upp handläggningen från början kan vara att handlägga åtalen gemensamt och sedan använda sig av möjligheterna att särskilja åtalen eller avgöra ett eller flera åtal genom deldom om det skulle visa sig att problem uppstår vid handläggningen. Det är framförallt när domstolen redan i inledningsskedet kan se att det finns en risk för att rättegången blir onödigt omfattande eller svåröverskådlig som det finns anledning att dela upp handläggningen av åtalen i olika mål. En i praktiken inte ovanlig situation är att åtal väcks under ett pågående mål. Det kan då finnas skäl som gör att det står klart att handläggningen av det pågående målet skulle försvåras om tilläggsåtalet skulle handläggas gemensamt med detta.

En viktig faktor i bedömningen av om det är till fördel för handläggningen eller annars är lämpligt att handlägga flera åtal mot samma tilltalade i olika mål är vilka konsekvenser en särskild handläggning skulle ha för påföljdsbestämningen. Om åtalen handläggs i olika mål kan bestämmelserna i 34 kap. BrB i de flesta fall användas för att se till att den samlade effekten av de påföljder som den tilltalade döms till inte påverkas av att åtalen avgörs genom olika domar.

Åtal mot flera tilltalade för brott som har samband med varandra

När flera åtalas för delaktighet i brott handläggs åtalen i dag ofta rutinmässigt i samma mål. I praktiken kan så ske även i de fall då det inte finns något uppenbart samband mellan åtalen.

När åtal väcks mot flera tilltalade är det processekonomiska eller utredningsmässiga skäl som kan tala för en gemensam handläggning. De processekonomiska skälen kan när det är fråga om ett omfattande mål tala i motsatt riktning. Det bör finnas en särskild bestämmelse som rör gemensam handläggning av åtal mot flera tilltalade. Av denna bör det uttryckligen framgå att åtalen bara ska handläggas i en rättegång om det är till fördel för handläggningen och även i övrigt är lämpligt.

Parternas uppfattning har givetvis stor betydelse, särskilt gäller det om åklagaren gör gällande att det av utredningsmässiga skäl är viktigt att åtalen handläggs gemensamt. Många gånger bör det vara åklagaren som har störst förutsättningar att göra den bedömningen. Oavsett detta är det dock av värde att rätten prövar om en gemensam handläggning är motiverad. Det leder till att åklagaren måste motivera varför det krävs en gemensam handläggning eller att nödvändig bevisning inte kan föras på annat sätt än att åtalen prövas samtidigt.

Skälen som talar för en gemensam handläggning, där sambandet mellan åtalen har stor betydelse, får vägas mot de nackdelar som kan finnas med en sådan handläggning.

Målets omfattning ska beaktas särskilt

Det är framförallt vid stora mål eller mål som riskerar att bli stora som det har betydelse att redan inledningsvis göra en bedömning av vilka åtal som bör handläggas gemensamt och vilka som bör handläggas för sig. Det gäller oavsett om det är fråga om flera åtal mot en person eller åtal mot flera personer. I praktiken är det, som påpekats i föregående avsnitt, vanligt att det är utgångspunkten att alla åtal mot en person ska behandlas i ett sammanhang som tillsammans med en rutinmässig kumulation av åtal som har samband med varandra som leder till oöverskådligt stora processer.

Det bör genom en uttrycklig bestämmelse klargöras att domstolen har ett ansvar för att verka för att rättegångar inte blir mer

omfattande än vad som är nödvändigt. Det bör uttryckas som att rätten vid lämplighetsbedömningen av om ett åtal ska handläggas särskilt eller gemensamt särskilt ska beakta om en gemensam handläggning riskerar att göra rättegången mer omfattande än vad som är nödvändigt. På det sättet blir det tydligare än i dag att de skäl som talar för en gemensam handläggning får vägas mot de nackdelar som det kan innebära att rättegången blir omfattande. Det är endast i de fall fördelarna väger tyngre än nackdelarna som det är lämpligt att handlägga åtalen gemensamt. Den bedömningen bör kunna göras i anslutning till att åtal väcks. I de fall det under ett måls handläggning inträffar något som gör att det finns behov av att dela upp handläggningen kan det lösas genom att åtal som handläggs gemensamt särskiljs eller genom möjligheten att meddela deldom. Ett sådant behov kan uppstå i alla mål och kan t.ex. bero på att ett vittne som åberopas i anledning av en åtalspunkt inte har inställt sig.

Övriga frågor om regleringen

Det förslag vi lämnar anknyter relativt väl till det förslag som Rättegångsutredningen lade fram 1982. Till skillnad från Rättegångsutredningen anser vi dock inte att det är nödvändigt att uttryckligen ange i bestämmelsen att sammanläggning av åtal även kan ske om det är till fördel för den tilltalade och att det särskilt ska beaktas om en uppdelad handläggning innebär svårigheter för påföljdsbestämningen. Det innebär inte av vi menar att dessa omständigheter saknar betydelse. Tvärtom är det viktiga frågor som rätten ska ta ställning till inom ramen för lämplighetsbedömningen. Till skillnad från Rättegångsutredningen föreslår vi att det uttryckligen ska framgå av kumulationsbestämmelsen att rätten särskilt ska beakta om en gemensam handläggning riskerar att göra målet mer omfattande än vad som är nödvändigt.

Det bör även fortsättningsvis uttryckligen framgå av lag att åtal som handläggs gemensamt ska särskiljas när det finns anledning till det. Genom de ändringar vi föreslår i deldomsreglerna klargörs det att domstolen kan välja att antingen särskilja åtalen eller att meddela deldom när det är till fördel för handläggningen att avgöra åtalen vid skilda tillfällen.

Det bör också framgå av kumulationsbestämmelsen att åtal som rätten är obehörig att handlägga inte får handläggas gemensamt

med andra åtal. Vad som gör rätten behörig framgår av forumbestämmelserna i 19 kap. RB. När det gäller flera åtal mot en tilltalad har rätten enligt 19 kap. 6 § RB en vidsträckt behörighet. Rätten kan vara behörig även om åtal väckts vid annan domstol om åtalet lämnats över enligt bestämmelsen i 19 kap. 11 a § RB. Det saknas anledning att ändra på bestämmelsen att åtal inte får handläggas gemensamt om det gäller olika rättegångsformer för åtalen. I praktiken har det senare endast betydelse i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Särskilda bestämmelser om möjligheterna till sammanföring av ett tryckfrihetsmål eller yttrandefrihetsmål, där det förs talan om ansvar, med annat brottmål finns i 7 kap. 7–8 §§ lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Enligt 4 § RP gäller dessa i stället för bestämmelserna om kumulation i rättegångsbalken.

Rättegångsutredningen föreslog att bestämmelsen om sammanföring och sammanläggning av åtal skulle flyttas till 20 kap. RB. Det innebar att den skulle bli uttryckligen tillämplig även i hovrätt. Till saken hör dock att Rättegångsutredningen, som hade i uppdrag att göra en mer övergripande översyn av rättegångsbalken, lämnade flera förslag som bland annat var inriktade på systematiken i balken. En sådan översyn ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Bestämmelsen i 45 kap. 3 § RB anses enligt etablerad praxis vara analogt tillämplig vid rättegången i hovrätt (se bl.a. NJA 1975 s. 691). Det har under vårt utredningsarbete inte framkommit någonting som tyder på att det finns ett behov av att klargöra i vilka fall hovrätten ska kunna handlägga skilda tingsrättsavgöranden i en rättegång. Det bör på samma sätt som i dag kunna avgöras genom en analog tillämpning av bestämmelserna av sammanföring och särskiljande av åtal i tingsrätt. Bestämmelserna som reglerar detta bör därför fortfarande vara intagna i 45 kap. 3 § RB. Den fråga där det finns behov av förtydliganden när skilda tingsrättsavgöranden handläggs gemensamt i hovrätten är hur de straffrättsliga bestämmelserna om påföljdsbestämning vid flerfaldig brottslighet ska tillämpas. Den frågan har behandlats av Påföljdsutredningen. Vi återkommer till frågeställningen i anslutning till våra överväganden om reglerna om förbudet mot reformatio in pejus, se avsnitt 12.10.

11.2.4 Utökade möjligheter till deldom

Förslag: Om flera åtal mot en tilltalad handläggs i samma rättegång ska deldom meddelas om det är till fördel för handläggningen av målet eller det annars finns särskilda skäl för det.

Huvudregeln bör även i fortsättningen vara att samtliga åtal mot en tilltalad ska avgöras genom en dom. Det bör komma till uttryck i bestämmelsen i 30 kap. 4 § RB. Kravet på synnerliga skäl för att meddela deldom mot en tilltalad trots att handläggningen av andra åtal mot samma person inte är avslutad bör dock mjukas upp.

Deldom mot en tilltalad bör kunna meddelas om det är till fördel för handläggningen av målet eller då det annars finns särskilda skäl för det. På det sättet klargörs det att samma överväganden är aktuella när domstolen tar ställning till om handläggningen bör delas upp genom deldomsbestämmelsen, som vid bedömningen av om åtalen bör särskiljas enligt 45 kap. 3 § tredje stycket RB. Det avgörande ska vara vad som är till fördel för handläggningen. Vilken av lösningarna som väljs är enbart en praktisk fråga.

De skäl som talar för att handläggningen bör delas upp kan vara att det är processekonomiskt motiverat eller att det skapar förutsättningar för en bättre överblick av processen. Det kan också handla om att det finns hinder mot att avgöra någon åtalspunkt. I stället för att ställa in hela förhandlingen kan de åtal som kan avgöras behandlas vid denna. Att det kan ske är till stor fördel för de personer som berörs av rättegången, t.ex. målsägande och vittnen. Om de åtalspunkter som rör dem kan avgöras är det rimligt att de inte i onödan ska behöva vänta på att målet avgörs i den delen. Det kan också, både ur ett samhälleligt perspektiv och för den tilltalade, vara en fördel att verkställigheten av en påföljd påbörjas trots att utredningen av övriga gärningar inte är avslutad. Om den tilltalade är i behov vård eller behandling finns det ofta starka skäl för att de insatserna inte bör fördröjas i onödan. Det kan också i andra fall vara rimligt att den straffrättsliga reaktionen inte fördröjs på grund av att alla åtal inte kan behandlas samtidigt.

I författningskommentaren behandlar vi mer utförligt de överväganden som är aktuella vid bedömningen av om handläggningen av flera åtal ska delas upp.

11.3 Förberedelsen i brottmål

11.3.1 Några utgångspunkter

I brottmål har förberedelsen under rättegången generellt sett inte en så central betydelse som i tvistemål. Det har att göra med att utredning görs redan under förundersökningen för att bevisningen ska kunna läggas fram vid huvudförhandlingen i ett sammanhang. Det hänger också samman med att åklagaren har bevisbördan för att den tilltalade gjort sig skyldig till brott.

Enligt artikel 6.2. Europakonventionen gäller den s.k. oskyldighetspresumtionen. Den innebär att den som anklagas för brott ska ses som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen har fastställts. Straff eller andra negativa konsekvenser för den misstänkte för att han eller hon använder sin rätt att tåga och att inte medverka i utredningen får inte förekomma. Att den tilltalade har rätt att inte uttala sig och att inte underlätta för åklagaren (right to silence and right not to incriminate oneself) är grundläggande.

Rätten att föra in nya omständigheter och bevis i brottmål är långtgående. Åklagaren kan exempelvis återropa nya omständigheter till stöd för åtalet eller inskränka det. Om en part vill lägga fram en ny uppgift får uppgiften avvisas endast om omständigheten är utan betydelse i målet. När det gäller bevisningen kan avvisning ske enbart om beviset inte behövs, det uppenbart skulle bli utan verkan, bevisningen skulle kunna föras på annat sätt eller beviset trots rimliga ansträngningar inte kan tas upp och avgörandet inte bör fördröjas ytterligare (35 kap. 7 § RB).

Även om den tilltalade kan välja att inte besvara frågor i skrift eller vid ett sammanträde, har det enligt vår mening ett värde att han eller hon uppmanas att redovisa sin inställning till de yrkanden som framställs. Om det sker före huvudförhandlingen kan den bevisning som ska gås igenom avgränsas och det blir lättare att planera handläggningen i domstol. Den tilltalade kan visserligen senare i processen ändra sina uppgifter, framställa nya invändningar och lägga fram ny bevisning i målet. Det förhållandet att den tilltalade tidigare redovisat en inställning torde ändå innebära att benägenheten att ändra sig minskar. Även om den tilltalade i princip alltid kan ändra sina uppgifter och åklagaren kan justera åtalet är det enligt vår uppfattning värdefullt att det vidtas åtgärder för att klargöra parternas ståndpunkter före huvudförhandlingen.

I de kommande avsnitten utvecklar vi vår syn på fördelarna med en tidig förberedelse som är anpassad efter vad som krävs i det enskilda målet.

11.3.2 Generella åtgärder för att förbättra förberedelsen i alla mål

Bedömning: I avsnitt 8 har vi lämnat förslag som generellt skapar förutsättningar för att brottmål ska vara bättre förberedda inför huvudförhandlingen. Den tilltalade ska i alla mål föreläggas att svara på de yrkanden som framställs i åtalet och utredningen om den tilltalades personliga förhållanden ska påbörjas tidigare.

En precisering av den tilltalades inställning och att det klarläggs vilken bevisning som åberopas och vad den ska styrka är eftersträvansvärt i alla mål. Att den tilltalade i så tidigt skede som möjligt tar ställning till åklagarens talan bidrar till att handläggningen kan effektiviseras. Åtgärder för att klarlägga vad som behöver prövas ska vidtas i god tid före målets avgörande. Vi föreslår i avsnitt 8.3 därför att åklagaren i alla mål när åtal väcks ska förelägga den tilltalade att ange sin inställning. Om den tilltalade erkänner de brott som åtalet rör och förutsättningarna i övrigt är uppfyllda för det, eller om påföljden kan antas bli böter, kan målet hanteras i en enklare ordning. Om huvudförhandling begärs eller gärningen i åtalet inte erkänns, kan den tilltalades ståndpunkter och bevisning tidigt klarläggas. Eftersom brottsmisstanken ska vara utredd och målet när åklagaren väcker åtal ska vara så berett att bevisning kan läggas fram vid en huvudförhandling, kan den tilltalade redan vid delgivning av åtalet ange sin syn på utredningen. I de allra flesta brottmål krävs, med undantag för utredning om den tilltalades personliga förhållanden, därefter ingen ytterligare förberedelse för att målet ska kunna avgöras. Med detta tillvägagångssätt står det på ett tidigt stadium klart om förutsättningar finns att renodla processen och förenkla handläggningen.

Den tilltalades svar kan ha betydelse för att underlätta planeringen av målets handläggning och genomförandet av huvudförhandlingen. Svaret kan även visa om det finns behov av ytterligare förberedelse under ledning av rätten.

Vi föreslår att åklagaren ska begära personutredning i de fall det behövs för att åklagaren ska kunna ange ett påföljdsyrkande. Dessutom föreslår vi att personutredningarna från Kriminalvården differentieras i högre utsträckning än vad som är fallet i dag. Våra förslag och överväganden i dessa frågor finns i avsnitt 8.4. Genom att utredningen om den tilltalades personliga förhållanden initieras tidigare ökar förutsättningarna för att den utredning som krävs finns tillgänglig när målet ska avgöras. I de fall det yttrande som inhämtas innan åtalet väcks inte är tillräckligt kan tiden fram till huvudförhandlingen användas för att komplettera utredningen.

11.3.3 Rätten bör få ett tydligare ansvar för förberedelsen

Förslag: I 45 kap. respektive 47 kap. RB införs en allmän bestämmelse om att rätten, allt efter målets beskaffenhet, ska verka för att ett brottmål förbereds så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt. I anslutning till det bör rättens redan gällande skyldighet att utöva materiell processledning under förberedelsen i ett brottmål regleras. Det sker genom en bestämmelse om att rätten genom frågor och påpekanden ska försöka avhjälpa otydligheter eller ofullständigheter i parternas yrkanden, inställningar eller bevisuppgifter. I 51 kap. RB införs en hänvisning som klargör att detsamma gäller under förberedelsen i hovrätten.

I huvuddelen av brottmålen finns det inget behov av att en part skriftligen eller muntligen i detalj anger de omständigheter som ligger till grund för dennes inställning. Ska målet avgöras efter huvudförhandling kan vanligtvis de oklarheter som behöver förtydligas eller otydligheter som behöver redas ut med fördel hanteras genom att rätten utövar materiell processledning vid förhandlingen. Ibland kan det dock finnas behov av att rätten vidtar särskilda förberedande åtgärder för att klargöra parternas ståndpunkter före huvudförhandlingen. Framförallt gäller det de mål som är eller riskerar att bli omfattande.

Om en huvudförhandling ska pågå i flera dagar är det viktigt att förhandlingen redan i förväg kan förberedas så att tiden räcker till och kan utnyttjas på bästa sätt. Det är också angeläget att målet är förberett så att det inte tar längre tid i anspråk än vad som är nöd-

vändigt. Att de omfattande målen är väl förberedda är viktigt inte bara för att det enskilda målet ska kunna hanteras på bästa sätt. Det är också viktigt för att dessa mål tar stor tid i anspråk för domstolarna, åklagarväsendet, advokater och de enskilda parter eller andra som berörs av dem.

Det saknas i dag uttryckliga bestämmelser om rättens ansvar att se till att brottmål förbereds före huvudförhandlingen. Vid en jämförelse med civilprocessen är det tydligt att domstolen där har en aktiv roll i förberedelsen medan rollen är mer passiv vid avgörandefasen. Detta är enligt vår uppfattning en god utgångspunkt även för brottmålsdelen. Det bör vara klart för parterna att domstolen styr över formerna för processen och ansvarar för att parternas yrkanden, inställningar och grunder är så klarlagda att det går att genomföra en koncentrerad huvudförhandling. Om målet inte är tillräckligt förberett kan det leda till att förhandlingar får ställas in eller tar längre tid än vad som är nödvändigt. Det kan också leda till att tyngdpunkten i processen förskjuts från tingsrätten.

Vi föreslår att det i 45 kap. rättegångsbalken införs en allmän bestämmelse som reglerar rättens ansvar att se till att mål förbereds när det finns behov av det. Det bör uttryckas så att rätten, allt efter målets beskaffenhet, ska verka för att målet förbereds så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt. Det bör också uttryckligen anges att rätten genom frågor och påpekanden ska försöka avhjälpa otydligheter eller ofullständigheter i parternas yrkanden, inställningar eller bevisuppgifter. I sak innebär inte en sådan bestämmelse om rättens ansvar att verka för att målet förbereds någon förändring mot det som får anses gälla redan i dag (jfr Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 46 kap. 4 § RB). Vi bedömer dock att det är viktigt att rättens ansvar för att förbereda målet kommer till tydligare uttryck i rättegångsbalken. I särskilda bestämmelser bör det sedan klargöras att förberedelse kan äga rum vid sammanträde, skriftväxling eller annan handläggning. När det gäller förberedelse vid sammanträde bör det i handlingsdirigerande syfte införas en bestämmelse som innebär att sammanträde som huvudregel bör hållas i omfattande mål.

Rättens ansvar att verka för att ett brottmål förbereds så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt ska gälla generellt. Behovet av att vidta förberedande åtgärder beror dock på målets beskaffenhet. I det stora flertalet brottmål bör målet vara tillräckligt förberett under förundersökningen, men så är inte alltid fallet. Framförallt kan det i omfattande mål finnas ett behov av att rätten aktivt

försöker förbereda målet genom att klarlägga parternas ståndpunkter och undanröja tveksamheter i parternas bevisuppgifter.

Rätten har redan i dag ett ansvar för att genom materiell processledning försäkra sig om att den förstår parternas talan och att parterna förstår varandra. Framförallt i omfattande mål är det viktigt att de oklarheter som finns kan klaras ut så tidigt som möjligt. På det sättet kan det klarläggas vad som är stridigt och ostridigt. Även om åklagaren har den fulla bevisbördan kan det leda till att onödigt bevisning kan skalas bort. Det minskar även risken för att förundersökningen fortgår eller kompletteras under huvudförhandlingens gång, något som tyvärr är alltför vanligt i omfattande mål. Huvudförhandlingarna kan också hållas mer koncentrerade om tid inte behöver läggas vid dessa för att reda ut ståndpunkterna.

För att målet ska kunna avgöras på ett ändamålsenligt sätt kan det vara nödvändigt att gå igenom åtalspunkterna och bevisuppgifterna för att i samråd med parterna planera hur huvudförhandlingen ska läggas upp på bästa sätt. Det gäller både för att förhandlingen ska kunna hållas så koncentrerad som möjligt och för att olika åtalspunkter med tillhörande bevisning ska behandlas i lämplig ordning. En annan viktig fråga är om flera åtal bör handläggas i en gemensam rättegång eller om det finns skäl att dela upp handläggningen. Det kan både ske genom att åtal särskiljs när det finns anledning till det eller genom att olika åtal avgörs genom deldom.

Det är viktigt att poängtera att rättens uppgift är att verka för att målet är förberett så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt. Med det menar vi att den kommande huvudförhandlingen kan hållas så koncentrerad som möjligt och att man minimerar riskerna för att det uppstår situationer som kan leda till att huvudförhandlingen får ställas in eller försenas. Utredningen ansvarar åklagaren för och den ska tas fram under förundersökningen. Likaså ansvarar parterna för sina yrkanden, inställningar och bevisuppgifter. Rättens ansvar är att undanröja oklarheter som behöver klaras ut för att underlätta den kommande handläggningen. Om en part har fog för sin talan eller om det finns brister i den bevisning som parten väljer att åberopa är vad rätten ta ställning till när målet avgörs och har inte med målets förberedelse att göra.

Det bör klargöras att även hovrätten ska verka för att målet förbereds så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt och utöva materiell processledning även under förberedelsen. Det bör därför i 51 kap. RB tas in en hänvisning till den nya bestämmelsen i

45 kap. RB. När det gäller brottmål som rör enskilda åtal gäller i huvudsak samma bestämmelser som vid förberedelsen i tvistemål. Däremot saknas det en särskild bestämmelse om rättens ansvar att bedriva materiell processledning under förberedelsen. Som en konsekvens av vårt förslag att en sådan bör införas för brottmål som rör allmänna åtal bör motsvarande bestämmelse tas in i 47 kap. RB.

11.3.4 En huvudregel om förberedelsesammanträde i omfattande mål

Förslag: Bestämmelsen i 45 kap. RB om när förberedelsesammanträde ska hållas kompletteras med en regel om att sammanträde ska hållas i mål som är eller förväntas bli omfattande om det inte är obehövligt eller något annat särskilt skäl talar mot det.

Enligt nuvarande regler ska rätten hålla sammanträde om det behövs för målets förberedelse eller av annat skäl (45 kap. 13 § RB). Ett inledningsvis uppställt krav på särskilda skäl för att hålla sådant sammanträde togs bort år 2008 (prop. 2004/05:131 s. 134 f och 252). Bestämmelsen omfattar alla slags sammanträden som hålls under förberedelsen i ett brottmål, undantaget sådana som avser straffprocessuella tvångsmedel. Sammanträde kan exempelvis hållas för att den tilltalade ska redovisa sin inställning på ett sådant sätt att åklagaren kan begränsa den bevisning som åberopas. Men även praktiska frågor om tidsplanering av handläggningen och huvudförhandlingen kan diskuteras vid ett sammanträde. Sammanträde som handläggningsform kan också användas för att t.ex. diskutera rättegångsfrågor eller för att ta upp bevisning utom huvudförhandling.

Det förekommer att det hålls förberedande sammanträden i omfattande mål, men det sker enligt vår erfarenhet relativt sällan. Det hade inte skett i något av de mål som ingick i vår målundersökning.

Vi anser att möjligheten att hålla förberedelsesammanträde bör utnyttjas oftare och på ett mer strukturerat sätt. När det gäller stora och komplicerade mål bör ett sådant sammanträde med få undantag vara till fördel för den fortsatta handläggningen.

För att ett sammanträde ska underlätta den kommande handläggningen krävs det att åklagare, försvarare och eventuella andra

parter som kallas dit är väl förberedda och inlästa på materialet. Det är därtill viktigt att domaren aktivt utövar materiell processledning för att klarlägga parternas ståndpunkter. Om det finns oklarheter kring åklagarens gärningsbeskrivning, den tilltalades inställning och parternas bevisuppgifter, så har rätten ett ansvar att så tidigt som möjligt reda ut dessa. Därmed inte sagt att domaren ska läsa igenom förundersökningen. Genom att utgå från gärningsbeskrivningen, eventuellt svaromål och parternas bevisuppgifter kan rätten agera aktivt för att reda ut oklarheter. Ett sammanträde där åklagare och försvarare närvarar är ofta både det lämpligaste och mest effektiva sättet för att reda ut de frågor som behöver klargöras. En viktig fråga som lämpar sig att behandla vid ett sammanträde är i vilken utsträckning flera åtal som väckts eller kommer att väckas ska behandlas i en gemensam rättegång eller om handläggningen bör delas upp. När det gäller åtgärder för att planera huvudförhandlingen så samråder domstolen, i varje fall i mer omfattande mål, regelmässigt med åklagare och försvarare. Ofta sker det genom formlösa kontakter per telefon, men det kan även ske genom att en skriftlig förhandlingsplan presenteras som parterna får yttra sig över. Det kan dock finnas en tendens att kontakterna i första hand tas med åklagaren. Både ur ett rättssäkerhetsperspektiv och för att fånga upp försvarets synpunkter kan det vara en fördel om planeringen kan ske i anslutning till ett förberedelsesammanträde.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse om att förberedelsesammanträde ska hållas i mål som är eller förväntas bli omfattande om det inte är obehövt eller något annat särskilt skäl talar mot det. En sådan bestämmelse innebär att det läggs ett tydligt ansvar på rätten att överväga behovet av förberedande åtgärder i omfattande mål. Det bör också bidra till att det i större utsträckning blir en naturlig del av förberedelsen att parterna klargör sina ståndpunkter i ett tidigt skede av en omfattande process. Som vi redogör för i avsnitt 11.3.7 bör ett förberedelsesammanträde inom fjorton dagar efter att åtal väckts i ett mål där den tilltalade är häktad eller under 18 år kunna innebära att fristen för när huvudförhandlingen ska påbörjas kan förlängas. På det sättet får försvararen bättre möjligheter än i dag att i omfattande mål sätta sig in i materialet och tillsammans med sin klient förbereda försvaret.

För att ett förberedelsesammanträde ska fylla en funktion bör det leda till en mer koncentrerad huvudförhandling eller andra fördelar för den fortsatta handläggningen. Oftast bör det krävas att målet är av viss omfattning för att så ska vara fallet. Vi har övervägt

om det i lag bör definieras vad som bör anses som ett omfattande mål. Det skulle t.ex. kunna ske genom att ange att sammanträde som huvudregel ska hållas i mål som förväntas pågå i ett visst antal huvudförhandlingsdagar. En sådan gräns skulle dock riskera att bli trubbig. Även om huvudförhandlingstiden är begränsad kan målet vara omfattande med hänsyn till den bevisning som åberopas. Genom att utnyttja möjligheten att hänvisa till bevisningen kan huvudförhandlingstiden begränsas. I mål av den typen framstår det som särskilt angeläget att parternas ståndpunkter och bevisuppgifter klarläggs noggrant. En rimlig utgångspunkt bör dock vara att mål som förväntas pågå i fyra–fem hela huvudförhandlingsdagar eller mer, i regel bör anses som ett omfattande mål. Det innebär att det rör sig om mindre än en procent av de mål som avgjordes vid huvudförhandling i tingsrätt år 2011.⁵ Enligt vår erfarenhet är ofta behovet av förberedelseåtgärder särskilt stort i just de mål som tar i anspråk omkring en vecka i huvudförhandlingstid. Mål som är mer omfattande än så förbereds ofta redan i dag relativt väl genom att det tidigt utses en domare som ansvarar för att förbereda målet.

Även i ett mycket omfattande mål kan den förberedelse som skett under förundersökningen vara tillräcklig. Om det inte finns något behov att ett förberedande sammanträde ska det givetvis inte hållas ett sådant. Det kan också finnas fall där det står klart av ett eller annat skäl att det inte är möjligt att hålla ett sammanträde före huvudförhandlingen. I dessa fall ska rätten kunna besluta att avstå från att hålla sammanträde. Om rätten överväger att inte hålla sammanträde i ett omfattande mål bör rätten låta parterna yttra sig om behovet före beslutet. Detsamma gäller om rätten med hänsyn till målets beskaffenhet är tveksam till behovet av ett sammanträde. Det är dock rätten som har ansvaret för att bedöma om ett sammanträde ska hållas eller inte. Det gäller oavsett målets omfattning.

När det gäller reglerna som rör kallelse till sammanträde och möjligheten att genomföra sådana även om någon som kallats uteblir ser vi inte något behov av att föreslå förändringar.

⁵ Se tabell 11.1.

11.3.5 Förberedelsesammanträde under ledning av rätten innan åtalet väcks

Förslag: I 45 kap. RB införs en bestämmelse om att rätten får hålla ett förberedelsesammanträde efter den s.k. slutdelgivningen av förundersökningen enligt 23 kap. 18 § RB om det med hänsyn till ett kommande måls förväntade omfattning eller något annat skäl finns ett särskilt behov av att rättegången förbereds innan åtalet väcks.

Innan åtal väckts kan sammanträde hållas i rätten för att pröva en fråga om tvångsmedel enligt 24–27 kap. RB. Rätten kan också i sällsynta fall ha att fatta beslut i anledning av att en misstänkt vänder sig till domstolen med en begäran om komplettering av förundersökningen enligt 23 kap. 19 § RB. I sådana fall kan t.ex. förhör genomföras vid ett sammanträde. Som angetts under redogörelsen för gällande rätt kan också åklagaren, om det är till fördel för åtalsbeslutet eller den kommande handläggningen, hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte och dennes försvarare enligt 23 kap. 18 § tredje stycket RB. Det är viktigt att denna möjlighet finns kvar och den borde enligt vår uppfattning kunna utnyttjas i större utsträckning än vad som sker. Det kan, om den misstänkte och dennes försvarare är villiga att medverka till det, öka förutsättningarna för att den misstänktes invändningar kan tas upp redan när åtal väcks och att onödigt bevisning kan undvikas.

Det är en given utgångspunkt att domstolen inte ska vara involverad i brottsutredningen som äger rum under förundersökningen. Däremot är det domstolen som har det slutliga ansvaret för att besluta om hur rättegången ska läggas upp och för att målet kan avgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det saknas i dag bestämmelser om att rätten kan hålla sammanträde före åtalet för att förbereda en kommande rättegång. Samtidigt är det uppenbart att det inte alltid är möjligt att vänta med att förbereda ett stort mål till dess att åtal är väckt. Det gäller t.ex. när det är fråga om häktade eller ungdomar och särskilda frister för påbörjandet av huvudförhandlingen gäller. För närvarande förekommer det att sammanträden hålls ad hoc i dessa fall och att kontakter tas under hand utan att det är reglerat i lag. Enligt vår uppfattning bör det införas en reglering som rör förberedande sammanträden under ledning av rätten innan åtalet har väckts. Vid sådana ska man kunna behandla

frågor som har betydelse för hur en kommande rättegång ska läggas upp.

Vi föreslår att det i 45 kap. RB införs en bestämmelse om att rätten får hålla ett förberedelsesammanträde efter den s.k. slutdelgivningen av förundersökningen enligt 23 kap. 18 § RB om det med hänsyn till ett kommande måls förväntade omfattning eller något annat skäl finns ett särskilt behov av att rättegången förbereds innan åtalet väcks. Även om ett sådant sammanträde ska hållas före åtalstidpunkten bör bestämmelsen tas in i 45 kap. RB, eftersom sammanträdet är ett led i att förbereda den kommande rättegången och inte en del av förundersökningen.

För att ett förberedelsesammanträde ska vara meningsfullt bör det krävas att det står klart för åklagaren att åtal kommer att väckas och att han eller hon har en god uppfattning om hur det kommande åtalet bör läggas upp. Förberedelsesammanträde bör därför kunna hållas först efter att slutdelgivningen ägt rum. Det är först då som det är meningsfullt att ta upp frågor om planeringen av en kommande rättegång. Det är inte heller lämpligt att rätten involveras före slutdelgivningen. Förundersökningens inriktning och omfattning är frågor som åklagaren ensam ansvarar för.

Att en kommande omfattande rättegång kan förberedas vid ett sammanträde före åtalet gör det möjligt för rätten att i samråd med parterna påbörja planeringen av rättegången i ett tidigt skede. Den planeringen sker i dag regelmässigt genom formlösa kontakter med åklagaren och försvaret. När det är fråga om mycket omfattande mål bör det ofta vara mer tidseffektivt och ändamålsenligt om den planeringen kan ske vid ett sammanträde.

En möjlighet att hålla förberedelsesammanträde före åtalet kan vara viktigt för att motverka uppkomsten av mål som är omfattande och svåra att överblicka. Det kan ske genom att frågan om flera kommande åtal ska handläggas gemensamt eller särskilt tas upp vid sammanträdet. Även om det är åklagaren som har bäst förutsättningar att bedöma detta finns det ett värde i att frågan kan belysas innan åtalen väcks. När åtalen väcks kan det sätt som åklagaren utformat åtalen i praktiken innebära att det är svårt att besluta om separat handläggning av åtalen även om det finns anledning till det. Värdet av att åklagaren får argumentera i frågan om flera åtal bör handläggas gemensamt eller särskilt i diskussioner med rätten och försvaret ska inte underskattas, även om det självklart är åklagaren som ensam ansvarar för hur åtalen utformas.

Vid ett förberedelsesammanträde före åtalet kan också frågor om när försvaret ska komma in med synpunkter på förundersökningen behandlas. I första hand är det frågor som ska lösas genom kontakter mellan åklagaren och försvararen, t.ex. vid ett särskilt sammanträde enligt 23 kap. 18 § tredje stycket RB. Men vid behov kan den typen av frågor också hanteras inom ramen för tidiga förberedelsesammanträden med rätten. Att försvaret får tillräcklig tid att gå igenom förundersökningen är en viktig del i strävan efter att målet ska vara tillräckligt förberett inför huvudförhandlingen. Det gäller särskilt i de fall då det gäller särskilda tidsfrister för när huvudförhandlingen ska påbörjas. Att den frågan kan tas upp vid ett sammanträde med rätten befäster bilden av att det är domstolen som styr över målets handläggning och är den som slutligt ansvarar för att målet kan avgöras på ett rättssäkert och effektivt sätt.

För att det ska vara motiverat att hålla ett sammanträde innan åtalet väcks bör det krävas att det finns ett särskilt behov av en tidig förberedelse som gäller hur rättegången ska läggas upp. Det bör alltså framförallt röra sig om mål som kan förväntas bli mycket omfattande eller svåra att planera. Ett annat typexempel är när åklagaren överväger att väcka flera åtal och det med hänsyn till den förväntade omfattningen av rättegången finns ett behov av att tidigt överväga i vilken utsträckning flera åtal ska handläggas gemensamt. Frågor som har att göra med att klarlägga parternas ståndpunkter bör i första hand hanteras antingen genom förundersökningen eller genom förberedelse efter att åtalet väcks. Av naturliga skäl är det svårt för rätten att medverka i sådana diskussioner innan åklagaren slutligen utformat och väckt åtalet. Däremot kan formerna för den fortsatta förberedelsen i ett omfattande mål tas upp i ett sammanträde före åtalet.

I praktiken bör det i första hand vara åklagaren eller en försvarare som väcker frågan om ett förberedelsesammanträde ska hållas före åtalstidpunkten. I de fall rätten har varit involverat i målet tidigare, t.ex. genom häktningförhandlingar, finns det dock möjligheter för rätten att ta upp behovet av ett tidigt sammanträde med åklagaren och försvaret. Av naturliga skäl måste rätten ta stor hänsyn till åklagarens och försvarets uppfattning om ett sammanträde bör hållas innan åtalet har väckts. Men det är rätten som ska ha det slutliga ansvaret för att besluta om och när ett sammanträde ska hållas. Bedömningen av om det är lämpligt och motiverat bör i hög grad bero på förhållandena i det enskilda fallet. När det gäller

förberedelsesammanträden innan åtalet har väckts anser vi därför inte att det finns skäl att föreslå en huvudregel om att sådana ska hållas i vissa fall. Det bör i stället klargöras att förberedelsesammanträden *får* hållas innan åtalet har väckts om det finns ett särskilt behov av det med hänsyn till ett kommande måls förväntade omfattning eller något annat skäl.

När det gäller kallelse till ett sammanträde innan åtalet har väckts bör samma bestämmelser gälla som när sammanträdet hålls efter att åtalet väckts. Detsamma gäller förutsättningarna för att genomföra sammanträdet när någon som kallats uteblivit. Eftersom något mål inte inletts vid domstolen bör det dock inte uttryckas som att parterna kallas till sammanträdet. Det bör anges att bestämmelserna om kallelser gäller åklagaren, den misstänkte och dennes försvarare och att rätten om det är till fördel för handläggningen även kan kalla annan som berörs av den kommande rättegången. Det kan t.ex. gälla en målsägande eller ett målsägandebiträde som klargjort att han eller hon kommer att väcka en talan om enskilt anspråk och det finns behov av att tidigt diskutera frågor som rör handläggningen av detta. På samma sätt som när ett sammanträde hålls efter att åtalet väckts är det rätten som ska besluta vilka av de kommande parterna som bör kallas och i vad mån en enskild misstänkt eller målsägande ska föreläggas att inställa sig personligen.

11.3.6 Förberedelse genom skriftväxling eller annan handläggning

Förslag: Regleringen som rör förberedelseåtgärder i 45 kap. RB kompletteras med en bestämmelse som klargör att rätten kan förbereda målet genom skriftväxling om det, med hänsyn till målets beskaffenhet, är lämpligare än att sammanträde hålls. Det införs en bestämmelse som klargör att förberedande åtgärder även kan ske genom annan handläggning än sammanträde och skriftväxling.

Rätten har, om det behövs för att bevisningen ska vara på en gång tillgänglig vid huvudförhandlingen, en möjlighet att besluta om annan förberedande åtgärd (45 kap. 12 § första stycket RB). Bestämmelsen tar i första hand sikte på komplettering av utred-

ningen. Den är fakultativ och kan alltså tillämpas när det behövs för sakens prövning i det enskilda fallet.

Vi föreslår att den som åtalas alltid ska föreläggas att svara på de yrkanden som framställs i åtalet. Även om det har skett kan det finnas behov av att klargöra vissa specifika frågor för att huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det bör kunna ske genom att rätten ställer konkreta frågor för att avhjälpa otydligheter och klarlägga parternas inställning. Att hålla ett sammanträde är inte alltid nödvändigt eller möjligt. Framförallt i medelstora mål med någon eller några dagars huvudförhandlings-tid kan det vara mer ändamålsenligt att klargöra frågor genom en fortsatt skriftväxling än att hålla ett sammanträde. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse som anger att rätten kan förbereda målet genom skriftväxling i stället för att hålla ett sammanträde om det är lämpligare med hänsyn till målets beskaffenhet.

För fullständighetens skull bör det också införas en bestämmelse som klargör att förberedande åtgärder även kan ske genom annan handläggning än sammanträde och skriftväxling. När det gäller tvistemål är det reglerat i 42 kap. 9 § RB. Det bör uttryckligen framgå av 45 kap. RB att motsvarande möjlighet även finns i brottmål. Även om det hålls ett sammanträde kan skriftlig förberedelse eller förberedelse genom annan handläggning vara ett komplement för att klargöra vissa specifika frågor. Det bör därför, på samma sätt som gäller för tvistemål, klargöras att olika former av förberedelse får förenas om det är lämpligt.

11.3.7 Tidsfrister för huvudförhandling i mål med frihetsberövade och ungdomar

Förslag: Tidsfristen för när huvudförhandling senast ska påbörjas i ett mål där den tilltalade är häktad ska kunna förlängas i de fall det finns behov av att hålla ett förberedande sammanträde. I sådana fall ska ett förberedande sammanträde hållas senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes. Huvudförhandlingen ska i dessa fall som huvudregel påbörjas senast inom fyra veckor efter att åtalet väcktes.

Bestämmelsen om när uppskov kan ske med att påbörja huvudförhandling i ett mål där den tilltalade är anhållen eller häktad kompletteras med en särskild bestämmelse som rör situationen att utredningen om den tilltalades personliga för-

hållanden inte är färdigställd. I ett sådant fall ska huvudförhandlingen kunna påbörjas senare om den tilltalade inte har något att invända mot detta och det inte heller av något annat skäl är olämpligt.

De undantag som enligt gällande rätt gör det möjligt att påbörja förhandlingen senare än inom två veckor ska fortfarande gälla vid sidan av de nya bestämmelserna. För att göra regleringen mer överskådlig bör det införas en särskild paragraf i anslutning till 45 kap. 14 § RB som reglerar när avsteg kan göras från huvudregeln om att huvudförhandlingen ska påbörjas inom två veckor. Undantagen kommer även att vara tillämpliga i de ungdomsmål i vilka samma tidsfrister gäller som när den tilltalade är häktad.

När den tilltalade är anhållen eller häktad gäller särskilda tidsfrister för när huvudförhandling som huvudregel ska påbörjas. Detsamma gäller i de flesta fall när den tilltalade är under 18 år. Tidsfristen fyller en viktig funktion genom att den säkerställer att en person, efter att åtalet väckts, inte är frihetsberövad i avvaktan på en rättegång under längre tid än vad som är nödvändigt. För unga tilltalade är det särskilt viktigt att målet kan påbörjas så fort som möjligt. Samtidigt finns det mål där tidsfristen hindrar, eller i varje fall försvårar, för domstolen och parterna att verka för att målet är tillräckligt förberett när det ska avgöras. I detta avsnitt lämnar vi därför förslag som innebär att tidsfristen för när huvudförhandling ska påbörjas mjukas upp. Det sker dels genom ett förslag om att huvudförhandlingen kan hållas senare om det finns behov av ett förberedande sammanträde, dels genom ett förslag om en särskild möjlighet att avvakta med att påbörja huvudförhandlingen om utredningen om den tilltalades personliga förhållanden inte är färdigställd.

Nuvarande ordning och tidigare överväganden

Om den tilltalade är anhållen eller häktad ska huvudförhandling påbörjas senast inom två veckor från det att åtalet väcktes eller, om den tilltalade häktats efter åtalet, inom samma tid från dagen för häktningen. Det gäller inte om längre uppskov är nödvändigt på grund av att förundersökning behöver vidtas eller kompletteras, förberedande åtgärd behövs för att bevisningen ska vara på en gång tillgänglig vid huvudförhandlingen, eller med hänsyn till målets

omfattning eller annan omständighet (se 45 kap. 14 § andra stycket RB). Enligt 29 § andra stycket LUL gäller samma tidsfrister när en person som inte fyllt 18 år åtalas för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex månader. I det följande jämför vi dessa mål med mål där den tilltalade är häktad.

Tidsfristen för när en huvudförhandling som huvudregel ska påbörjas i mål där den tilltalade är häktad förlängdes från en vecka till två veckor genom lagändring 2010⁶. Bakgrunden till lagändringen var ett förslag från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor. Arbetsgruppen föreslog redan i en promemoria som överlämnades till Justitiedepartementet år 2000 en sådan förlängning av fristen. Samtidigt föreslogs att det i lagtexten skulle markeras att huvudregeln är att förhandlingen ska hållas skyndsamt. Till stöd för förslaget anfördes bl.a. att domstolarnas tidsscheman blivit mer pressade och att arbetsbördan i domstolarna ledde till att redan utsatta huvudförhandlingar ofta fick ställas in för att möjliggöra handläggningen av mål med häktade. Som en annan nackdel med enveckasfristen angav arbetsgruppen att det inte sällan är svårt för domstolen att på den korta tid som står till buds få kontakt med vittnen och målsägande och få bekräftat att de fått del av kallelsen till förhandlingen. Arbetsgruppen var inte enig om förslaget. Förslagen i promemorian remissbehandlades och remissutfallet blev blandat.

Regeringen konstaterade i en proposition år 2001 (prop. 2000/01:108) att det inte fanns tillräckliga skäl att genomföra den förändring som arbetsgruppen föreslagit. Regeringen framhöll bl.a. att det skäl för fristen som angetts vid bestämmelsens tillkomst, nämligen att den tilltalades frihetsförlust inte skulle bli längre än nödvändigt, fortfarande gjorde sig gällande. Regeringen menade att de problem som arbetsgruppen beskrivit i första hand skulle lösas med organisatoriska åtgärder och mer rationella och flexibla rutiner i tingsrätterna och mellan tingsrätterna och åklagarna. Möjligheterna till uppskov med huvudförhandling utvidgades dock för mer omfattande mål (a. prop. s. 25 f.). Då framhölls uttryckligen i lag möjligheten göra ett undantag från tidsfristen när det krävs på grund av målets omfattning.

När tidsfristen förlängdes till två veckor skedde det, enligt regeringen, bl.a. av hänsyn till att den korta fristen ofta medförde problem

⁶ *Advokaters vittnesplikt och andra processrättsliga frågor*, prop. 2009/10:182, s. 33 ff.

att planera in och kalla berörda till huvudförhandling. Det ansågs därför finnas behov av en mer flexibel ordning. Regeringen framhöll även att den gällande tidsfristen ledde till att redan utsatta huvudförhandlingar i vissa fall behöver ställas in för att möjliggöra handläggningen av mål med frihetsberövade.

Behovet av förändringar

Den som delgetts misstanke om brott och hans eller hennes försvarare har rätt att fortlöpande ta del av vad som kommer fram i förundersökningen, om det kan ske utan men för utredningen (s.k. successiv delgivning av förundersökningen enligt 23 kap. 18 § RB). Vikten av att det sker i omfattande mål framhölls av den av Riksåklagaren tillsatta arbetsgruppen i idéskriften *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål* (s. 40–42). Arbetsgruppen framhöll att det ökar förutsättningen för att de kompletteringar som den misstänkte påkallar ska kunna ske så tidigt som möjligt och att det kan leda till kortare totala handläggningstider. Arbetsgruppen framhöll också att det inte är realistiskt att tro att en försvarare, som vid slutdelgivningen i ett mål med häktade personer får del av en förundersökning på ett par tusen sidor, ska kunna gå igenom målet på ett sådant sätt att han eller hon kan ange inställning i alla delar. Vi instämmer i detta. Från advokathåll har det dock vid de diskussionsmöten som vi genomfört varit en genomgående synpunkt att åklagare inte i tillräcklig omfattning låter den misstänkte och dennes försvarare löpande ta del av utredningsmaterialet. Det finns därför enligt vår uppfattning anledning för åklagarväsendet att överväga om så är fallet och om det finns behov av att vidta åtgärder för att successiv delgivning ska komma till användning i ökad utsträckning.

Även om löpande delgivning av förundersökningen ägt rum kan tidsfristen för när huvudförhandling ska påbörjas göra det svårt för en försvarare att tillgodogöra sig förundersökningsmaterialet på ett sådant sätt som krävs för att ta tillvara klientens intressen och förbereda försvaret. Det kan leda till att parternas ståndpunkter inte är tillräckligt klarlagda före huvudförhandlingen. Det innebär att det finns risk för att det uppstår behov av att komplettera förundersökningen vid huvudförhandlingen och att förhandlingen tar längre tid i anspråk än vad som är nödvändigt. Det finns också en risk för att tyngdpunkten i processen förskjuts från tingsrätten till hov-

rätten genom att nya invändningar eller ny utredning presenteras först där.

Redan nu finns det regler som tillåter att man frångår tvåveckorsregeln. Den generella förlängning av tidsfristen som genomförts nyligen har främst motiverats med hänsyn till att domstolen behöver tid för att planera och kalla till huvudförhandlingen. Att det kan ligga i den tilltalades, och därmed även rättsväsendets, intresse att huvudförhandlingen hålls senare än två veckor efter att åtalet har väckts har inte uppmärksammats i samma utsträckning.

Att den tilltalade inte är frihetsberövad i avvaktan på rättegång under längre tid än vad som är nödvändigt är viktigt. Behovet av att öka möjligheten till uppskov med huvudförhandling måste ställas mot överväganden om det är lämpligt med hänsyn till att den tilltalades frihetsförlust inte ska bli längre än vad som är absolut nödvändigt (se NJA II 1943 s. 574). Med tanke på att den tilltalade kan ha varit häktad under lång tid före åtalet kan det dock ifrågasättas om det i alla lägen är nödvändigt att påbörja huvudförhandlingen inom två veckor efter att åtalet väckts. Enligt vår uppfattning bör avsteg kunna göras i de fall då det är befogat för att domstolen och parterna ska kunna verka för att målet är tillräckligt förberett när det ska avgöras.

Även om behovet av uppskov får anses ha minskat till följd av att tidsfristen numera förlängts till två veckor kan uppskov vara motiverat med hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet. Nuvarande bestämmelser tillåter undantag såväl med hänsyn till brottsutredningen, som med avseende på utredningen av den tilltalades personliga förhållanden. Som exempel på när uppskov kan godtas nämns i förarbetena när förundersökningen behöver kompletteras (45 kap. 11 § RB) eller om t.ex. sakkunnigyttrande ska inhämtas (45 kap. 12 § RB). Som ett annat exempel anges att åtal ska väckas även för annat brott än det som avsetts i stämningen (NJA II 1943 s. 574). Behovet av det senare har dock minskat med hänsyn till nuvarande regler i 34 kap. BrB om sammanträffande av brott och förändring av påföljd (jfr Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 45 kap. 14 §). Ytterligare ett exempel som lyfts fram är att undantag från fristen kan göras för att tillgodose den tilltalades önskemål om att vara biträdd av den försvarare han eller hon önskar (prop. 2000/01:108 s. 26).

Tillämpningsområdet för undantagen enligt gällande rätt uppfattas emellertid av domstolarna som mycket snävt. Även om målen är mycket omfattande inleds vanligtvis huvudförhandlingen inom

två veckor. Vid utredningens diskussionsmöten med brottmålsadvokater, domare och åklagare påtalades att det är svårt att hinna med förberedande åtgärder efter åtal i häktade mål eftersom tidsfristen finns. En särskild situation som togs upp av flera var att uppskov med huvudförhandling borde kunna ske med den tilltalades samtycke i avvaktan på att en utredning om kontraktsvård färdigställs.

Det är vår uppfattning att det finns behov av att förtydliga att undantag från tidsfristen i vissa fall bör göras *dels* i omfattande mål för att den tilltalade ska ha en rimlig möjlighet att förbereda sitt försvar och för att målet ska kunna vara tillräckligt förberett före huvudförhandlingen, *dels* för att en kontraktsvårdsutredning ska hinna färdigställas före huvudförhandlingen.

I sammanhanget måste hänsyn tas till artikel 5.3 i Europakonventionen. Enligt den bestämmelsen måste den som är berövad friheten ha rätt till rättegång inom skälig tid. Europadomstolen har i flera rättsfall uttryckt vad som ska förstås med ”skälig tid” och domstolen har godtagit relativt långa häktningstider, i varje fall om det i övrigt har funnits godtagbara skäl för häktning. I Sverige är det tiden före åtal, dvs. under förundersökningen, som framförallt kan vara lång. I den jämförelsen framstår tiden mellan åtal och huvudförhandling som begränsad. Skälig tid är ett begrepp som bör ges en restriktiv tolkning, med hänsyn till att fråga är om frihetsberövande. Även med hänsyn till det bör möjligheten att i ett enskilt fall förlänga tidsfristen inte anses stå i strid med Europakonventionen, om uppskov sker för att skapa bättre förutsättningar för förberedelsen i omfattande mål och eller för att utredningen om den tilltalades personliga förhållanden ska kunna färdigställas i ett fall då han eller hon inte har något att invända mot det.

Våra förslag

Förlängd tidsfrist i omfattande mål

I omfattande mål där den tilltalade är häktad kan det vara svårt att förbereda huvudförhandlingen på det sätt som krävs. Vi har i avsnitt 11.3.4 föreslagit att det som huvudregel ska hållas ett förberedande sammanträde i omfattande mål. Vi bedömer att det regelmässigt är till fördel för den kommande huvudförhandlingen. Det är inte ovanligt att den tilltalade är häktad i denna typ av mål.

Visserligen föreslår vi i avsnitt 11.3.5 att rätten ska kunna hålla ett förberedande sammanträde redan innan åtal har väckts. Det är dock inte alltid befogat eller lämpligt med ett sådant tidigt sammanträde. Även om det har hållits kan det också finnas behov av ett sammanträde efter att åtalet har väckts.

Vi föreslår att tidsfristen för när huvudförhandling senast ska påbörjas ska kunna förlängas i de fall det finns behov av att hålla ett förberedande sammanträde. Det skapar ett praktiskt utrymme för att ett förberedande sammanträde ska kunna hållas när den tilltalade är häktad. Det förbättrar också möjligheterna för den tilltalade att tillsammans med sin försvarare gå igenom materialet och förbereda försvaret inför huvudförhandlingen.

Vi föreslår att ett förberedande sammanträde, i de fall de finns behov av ett sådant, ska hållas senast inom en till två veckor från den dag då åtalet väcktes om den tilltalade är anhållen eller häktad. Huvudförhandlingen ska i sådana fall påbörjas senast inom fyra veckor efter att åtalet väcktes. Även om sammanträde hålls ska huvudförhandlingen kunna påbörjas senare om det är nödvändigt. När de gäller den regleringen saknas det skäl att ändra de nuvarande bestämmelserna om när uppskov får ske. Det innebär bl.a. att huvudförhandlingen kan hållas senare än fyra veckor efter att åtalet väcktes om det är nödvändigt på grund av målets omfattning.

Vårt förslag innebär att fristen för när huvudförhandling som huvudregel senast ska påbörjas förlängs med två veckor i de fall det hålls ett sammanträde. Det ökar förutsättningarna för att den tilltalade och hans eller hennes försvarare ska kunna förbereda försvaret inför huvudförhandlingen. Det förbättrar också möjligheterna att planera den kommande förhandlingen utifrån vad som kommer fram vid ett förberedande sammanträde.

Syftet med sammanträdet är framförallt att vid behov klargöra frågor som rör parternas ståndpunkter och bevisuppgifter samt att planera den kommande huvudförhandlingen så att den kan hållas så koncentrerad som möjligt. För att ett förberedande sammanträde ska fylla en funktion krävs att parterna och domstolen är väl förberedda. De mål där det finns behov av ett sammanträde är sådana där materialet är omfattande eller som annars är krävande. För att försvararna ska ha möjlighet att sätta sig in i materialet på ett sådant sätt att de kan avge inställningar bör den generella fristen för när ett sammanträde senast ska hållas vara två veckor. Om tidsfristen skulle vara kortare kan det ifrågasättas vilken funktion

sammanträdet fyller jämfört med att påbörja huvudförhandlingen, vilket ju redan enligt dagens regler kan ske senast inom två veckor.

Poängen med ett sammanträde är att huvudförhandlingen ska kunna anpassas till vad som kommit fram vid detta. Efter sammanträdet behövs därför tid för domstolen att kalla till huvudförhandling. Det kan också finnas behov av ytterligare förberedande åtgärder. Tiden för när huvudförhandlingen senast ska påbörjas efter sammanträdet bör därför motsvara den tidsfrist om två veckor som gäller enligt dagens bestämmelser.

Uppskov för att komplettera utredningen om den tilltalades personliga förhållanden

Vi föreslår att bestämmelsen om när uppskov kan ske med att påbörja huvudförhandling i ett mål där den tilltalade är anhållen eller häktad kompletteras med en särskild bestämmelse som rör situationen att utredningen om den tilltalades personliga förhållanden inte är komplett. I ett sådant fall ska huvudförhandlingen kunna påbörjas senare om den tilltalade inte har något att invända mot detta och det inte heller av något annat skäl är olämpligt.

Vid våra diskussionsmöten har det från såväl domare, åklagare som försvarare framförts att de tidskrav som gäller vid handläggningen av mål där den tilltalade är häktad ibland leder till att mål i tingsrätten avgörs utan att utredningen om den tilltalades personliga förhållanden är färdigställd. Det gäller framförallt i de fall då det kan finnas anledning att ta fram ett förslag till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, s.k. kontraktsvård. Även om de redan gällande bestämmelserna kan användas för att skjuta upp förhandlingen i ett sådant fall förekommer det att målet avgörs och att ett förslag till kontraktsvård tas fram först efter att målet överklagats till hovrätten. Om det sker innebär det att tyngdpunkten i rättskipningen, tvärtemot vad som är avsett, förskjuts från tingsrätten till hovrätten. Att utredningen i påföljdsfrågan blir komplett först i hovrätten stämmer mindre väl överens med hovrättens främsta uppgift som är att överpröva tingsrättens avgöranden. Det innebär också att en tilltalad som är villig att underkasta sig en kontraktsvård är frihetsberövad i onödan i avvaktan på att målet ska avgöras i hovrätten (jfr prop. 2009/10:182 s. 36 och RH 2011:1). Även om de redan gällande bestämmelserna ger stöd för att skjuta upp huvudförhandlingen i denna typ av situationer finns det enligt vår mening

anledning att införa en särskild reglering som tydliggör denna möjlighet.

Våra övriga förslag ökar förutsättningarna för att den utredning som krävs i påföljdsfrågan ska finnas tillgänglig när målet avgörs, även när den tilltalade är häktad. Genom att åklagaren ska ange ett påföljdsyrkande och inhämta ett yttrande från Kriminalvården när det finns behov av det kan utredningen regelmässigt påbörjas tidigare. Det bör innebära att det även om den tilltalade är häktad i många fall finns förutsättningar för att ha en kontraktsvårdsutredning färdig till en huvudförhandling som hålls inom två veckor efter att åtalet väckts. Men det kan ändå finnas situationer då denna tid inte räcker till.

Det är förstås av vikt att den som är frihetsberövad inte behöver avvakta utgången i målet under alltför lång tid. Även med den utgångspunkten är det en rimlig avvägning att uppskov ska kunna ske om utredningen om hans eller hennes personliga förhållanden inte är klar och den tilltalade inte har något att invända mot en utsträckning av tidsfristen. Om den tilltalade är intresserad av att vid en fällande dom underkasta sig en påföljd som inbegriper vård och behandling är det i normalfallet inte till fördel för honom eller henne att målet avgörs utan att tingsrätten kunnat ta ställning till ett sådant alternativ till fängelse. Det innebär också i sig ett incitament för den enskilde att medverka till att personutredningen färdigställs.

Vad som kan hållas mot ett sådant förslag är att en frihetsberövad person befinner sig i en särskilt utsatt situation. Det kan finnas farhågor om att den häktade kan vara påverkad av frihetsberövandet och känna sig pressad att acceptera att huvudförhandlingen hålls senare än inom två veckor. Det bör dock i regel bara vara nödvändigt med ett kortare uppskov och den tilltalade har möjlighet att rådgöra med sin försvarare i denna fråga. Det bör bara i speciella situationer kunna anses som olämpligt att påbörja förhandlingen senare än inom två veckor om den tilltalade genom sin försvarare förklarat att han eller hon inte har något att invända mot det. Det ska påpekas att det faktum att den tilltalade inte har något att invända mot att tidsfristen inte överskrids i sig innebär ett medgivande till fortsatt frihetsberövande. Om den tilltalade påkallar det eller det annars finns anledning till det måste alltså frågan om det finns skäl för fortsatt häktning prövas på sedvanligt sätt med en bedömning av om frihetsberövandet är proportionerligt i relation till vad ingreppet innebär för den enskilde.

Utformningen av regleringen om när uppskov kan ske

Vi föreslår att bestämmelsen som anger när huvudförhandling senast ska påbörjas i ett mål där den tilltalade är anhållen eller häktad ska kompletteras. Dels med en särskild reglering i de fall när ett förberedande sammanträde hålls, dels med ett uttryckligt undantag som anger att huvudförhandlingen, under vissa förutsättningar, ska påbörjas senare om utredningen om den tilltalades personliga förhållanden inte är färdigställd. De undantag som enligt gällande rätt gör det möjligt att påbörja förhandlingen senare än inom två veckor ska fortfarande gälla vid sidan av de nya bestämmelserna.

För att göra regleringen mer överskådlig bör det införas en särskild paragraf i anslutning till 45 kap. 14 § RB som reglerar när avsteg kan göras från huvudregeln om att huvudförhandlingen ska påbörjas inom två veckor. Undantagen kommer även att vara tillämpliga i de ungdomsmål där det gäller samma tidsfrister som när den tilltalade är häktad.

11.3.8 Några övriga frågor som vi övervägt

Bedömning: Möjligheten för åklagaren att kunna kalla till huvudförhandling bör finnas kvar. Det bör inte införas ett krav på rätten att upprätta en tidsplan eller en skyldighet att sammanställa parternas ståndpunkter.

Kallelse till huvudförhandling av åklagaren

Det finns inte tillräckliga skäl att ta bort möjligheten för åklagaren enligt 45 kap. 16 § RB att, på uppdrag av rätten, sätta ut ett mål till huvudförhandling och utfärda kallelser i samband med det. Det skulle kunna vara ett sätt att öka åklagarens ansvar för att mål förs mot ett snabbt avgörande att han eller hon i större utsträckning ska kalla till huvudförhandling när åtalet väcks. Det skulle också kunna skapa ett snabbare flöde i rättskedjan. Vi har dock inte föreslagit en sådan ordning. Skälen för det är följande.

Våra förslag bygger på att processen inleds genom att åklagaren väcker åtal vid rätten och lämnar eller skickar åtalet till den tilltalade. Vi föreslår också att stämninginstitutet ska tas bort. Oavsett om så sker eller inte ska den tilltalade enligt våra förslag alltid

föreläggas att redovisa en inställning till åtalet till rätten. Vi utvecklar våra överväganden i denna fråga i avsnitt 8.3.

Målsättningen är att en stor andel av målen ska kunna avgöras i förfaranden utan huvudförhandling. Behovet av kallelse till en huvudförhandling aktualiseras i så fall i mindre utsträckning. Huvudförhandlingsformen bör, utöver i mål där parterna begär sådan förhandling, framförallt användas när parterna har olika uppfattningar eller mål som rör åtal för brott av visst allvar. Även i de målen är det ofta en fördel för planeringen av huvudförhandlingen att parternas ståndpunkter är kända innan målet sätts ut till förhandling.

I de allra flesta brottmål krävs ingen ytterligare förberedelse sedan åtalet väckts. Trots det kan ytterligare förberedande åtgärder efter avslutad förundersökning i vissa fall behöva övervägas av rätten. Det bör dock ske först sedan den tilltalade har angett sin inställning. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att i dessa fall tidigarelägga kallelsen.

Den enkätundersökningen som Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket låtit genomföra för att se över handläggningsrutiner i mängdbrottmål visar att åklagaren i princip aldrig utnyttjar den nuvarande möjligheten att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling.⁷ Vi ansluter sig till den uppfattning som Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har, och som redovisas i rapporten, att det sannolikt är svårt att mer generellt uppnå några totala effektivitetsvinster genom att överlåta uppgiften att kalla till åklagaren.⁸ En övergång till ett system i vilket åklagare planerar förhandlingsdagar och kallar till huvudförhandling medför sannolikt stora kostnader och kräver en samordning mellan myndigheterna i fråga om såväl verksamhetsplanering som tekniska system. En sådan reform kan inte förväntas medföra några större effektivitetsvinster om det införs en mer ändamålsenlig brottmålsprocess. Sammantaget innebär det att vi inte föreslår att åklagaren i utökad omfattning ska vare sig sätta ut mål eller kalla till huvudförhandling. Möjligheten bör dock finnas kvar. Eftersom den bygger på att särskilda överenskommelser träffas mellan domstolen och åklagarkammaren på orten kan det vara värdefullt att möjlig-

⁷ *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*, Redovisning i maj 2010 av ett regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, Bilaga 3, fråga 6.

⁸ A.a., s. 133 ff.

heten finns kvar, t.ex. för särskilda försöksprojekt för att utveckla formerna för handläggningen av vissa typer av mål.

Sammanställningar och tidsplaner

Genom reformen En modernare rättegång (prop. 2004/05:131) fick tingsrätten ett tydligare ansvar för att sammanställa parternas ståndpunkter i tvistemål. Det infördes även ett krav på att tingsrätterna som regel ska upprätta tidsplaner i tvistemål. Rätten ska enligt 42 kap. 16 § RB göra en sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som de grundas på om det är till fördel för handläggningen av målet. Parterna får föreläggas att lämna underlag för sammanställningen. Parterna ska vidare få yttra sig över sammanställningen innan förberedelsen avslutas.

Det finns enligt vår uppfattning inte något behov av att införa bestämmelse som reglerar om och när en sammanställning av parternas ståndpunkter ska upprättas i brottmål. Åklagaren kan justera åtalet enligt 45 kap. 5 § RB och den tilltalade kan åberopa nya omständigheter och bevis under rättegången, vilket i viss mån kan sägas minska behovet av att sammanställa ståndpunkterna inför huvudförhandlingen. Men framförallt ska förberedelsen i princip vara avslutad när åtalet väcks. Det som har betydelse för utredningen ska dokumenteras i förundersökningsprotokollet. Enligt vår uppfattning är det viktigt att det inom åklagarväsendet och Polisen, som ett led i att kvalitetssäkra förundersökningarna, ägnas uppmärksamhet åt hur förundersökningsprotokollen är utformade. Att protokollen regelmässigt innehåller en sammanfattning om vad som kommit fram i utredningen, bör t.ex. vara till fördel både för kvaliteten i utredningen och underlätta för åklagare, försvarare och domstol i den kommande handläggningen. Att närmare överväga frågor som rör metodutvecklingen av förundersökningar ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag.

Vi har även övervägt om det bör införas en bestämmelse som ställer krav på att tidsplaner i vissa fall ska upprättas i omfattande mål. Vår slutsats är att det inte finns skäl att lämna ett sådant förslag.

I tvistemål ska rätten upprätta en tidsplan för målets handläggning om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövt (42 kap. 6 § fjärde stycket RB). Rätten och parterna har en ömsesidig skyldighet att underrätta varandra om bedömningen görs att tidsplanen inte håller. Som regler-

ingen anmärkte när nuvarande bestämmelser i tvistemål infördes, effektiviserar en omsorgsfullt utformad tidsplan förberedelsen och ger såväl parterna som rätten en god överblick över processen samt vad som kvarstår innan målet kan avgöras. I och med att en tidsplan för handläggningen fastställs ska också en preliminär tidpunkt för huvudförhandlingen anges. I förarbetena framhölls det som det viktigaste inslaget i en tidsplan (prop. 2004/05:131 s. 132–33 och 240–41). I parternas skyldighet att underrätta rätten om tidsplanen inte kan förväntas hålla, ligger ett krav på parterna att hålla sig underrättade om att den bevisning som har åberopats av parten också finns tillgänglig att höras vid tidpunkten för huvudförhandlingen. Syftet med det är att motverka risken för att huvudförhandlingar i tvistemål får ställas in med kort varsel.

När det gäller brottmål är utgångspunkten att någon egentlig förberedelse inte ska behöva äga rum. Det påverkar givetvis behovet av att upprätta en tidsplan för målets handläggning. Vi har visserligen i föregående avsnitt lämnat flera förslag som tydliggör rättens ansvar för att målet förbereds så att det kan avgöras på ett ändamålsenligt sätt. En utgångspunkt för våra förslag är att det finns mål där den förberedelse som ägt rum under förundersökningen inte är tillräcklig. Någon längre förberedelseperiod bör det dock inte vara frågan om. I de fall då ett förberedelsesammanträde hålls bör tid för huvudförhandling i de allra flesta fall kunna bestämmas vid sammanträdet, om det inte redan skett tidigare. Någon särskild reglering om detta behövs enligt vår mening inte. Problemet i de omfattande brottmålen är inte att förberedelsefasen i domstol drar ut på tiden, utan snarare att någon förberedelse inte äger rum ens när det finns behov av det. Syftet med våra förslag om nya bestämmelser om förberedelseåtgärder i brottmål är att skapa förutsättningar för att målen ska kunna förberedas bättre, samtidigt som de enligt de redan gällande bestämmelserna i 45 kap. 14 § RB ska sättas ut till huvudförhandling så snart som möjligt.

Vi har svårt att se hur problemet med att huvudförhandlingar i brottmål får ställas in för att någon förhörsperson uteblir ska kunna lösas genom ett krav på att parterna underrättar domstolen om att en tidsplan inte kan hållas. Det är visserligen rimligt att parterna tar ansvar för målets handläggning och att de personer som åberopas även kan närvara vid en planerad förhandling. Men de praktiska möjligheterna för parterna att ha kontakt med förhörspersonerna är olika i brottmål och i tvistemål. Det kan t.ex. knappast krävas av åklagaren att han eller hon fortlöpande ska ha kontakt med de

personer som åberopas som vittnen för att kontrollera att de kan komma till förhandlingen. Detsamma gäller i många fall en tilltalad som åberopat förhör med någon som hörts under förundersökningen. Det är inte heller möjligt att på samma sätt som i tvistemål avvisa invändningar eller bevisning som framställs i ett sent skede.

Sammanfattningsvis anser vi att det kan finnas fall där en tidsplan om målets handläggning kan fylla en funktion i brottmål. I de flesta mål är det dock onödigt. Utrymmet för att tillgripa sanktioner mot den som inte följer tidsplanen är begränsat. Att i lag reglera om och när en tidsplan ska upprättas skulle komplicera handläggningen på ett onödigt sätt. Inget hindrar förstås att domstolen, som har rutiner för att upprätta tidsplaner i tvistemål, använder sig av detta arbetssätt även i brottmål i de fall det finns skäl för det.

11.4 Ordningen för hantering av erkända åtal

Förslag: Om den tilltalade erkänner gärningen sedan åklagaren framställt sitt yrkande, ska åtalet kunna hanteras i en förenklad ordning vid huvudförhandlingen. Parterna ska inte behöva utveckla talan eller lägga fram bevisning, om det med hänsyn till vad gärningen rör och övriga omständigheter är uppenbart obehövligt. En bestämmelse om det förs in i ett sista stycke i 46 kap. 6 § RB.

Med vår syn bör den tilltalades erkännande kunna tillmätas ökad betydelse för hur ett mål ska handläggas. Det framgår bl.a. genom vårt förslag till ett särskilt förfarande i erkända mål. Det synsättet ska även genomsyra ordningen för avgörande av mål efter huvudförhandling. Om den tilltalade har erkänt en gärning som han eller hon är åtalad för, skulle åtalet med vårt synsätt kunna hanteras i en förenklad ordning vid huvudförhandlingen.

Förutsättningarna för en enklare hantering är något annorlunda än vid avgörande i det särskilda förfarandet. Erkännandet sker inför rätten och inte skriftligen. Dessutom bör det framförallt vara i mål som inbegriper flera åtal som en ordning med en enklare hantering av erkända gärningar skulle ha störst betydelse. I mål med flera åtal mot en och samme tilltalad ska som huvudregel dömas till ett gemensamt straff (30 kap. 3 § BrB). Om åklagaren yrkat ett gemensamt straff som överstiger fängelse i sex månader skulle det inte

vara möjligt att hantera åtalen separat i det särskilda förfarandet för erkända mål om inte åtalen särskiljs och ett särskilt påföljdsyrkande anges för det aktuella åtalet. Det skulle förvisso vara möjligt, men mindre praktiskt, att dela upp målet och meddela en deldom i det särskilda förfarandet och pröva övriga delar av målet efter huvudförhandling.

För att åstadkomma en smidig hantering av alla erkända åtal som var för sig kvalificerar för handläggning i det särskilda förfarandet, föreslår vi en enklare ordning för hanteringen av ett erkänt åtal vid huvudförhandling. Ordningen kan förstås tillämpas såväl i mål som avser flera åtal som i mål som enbart innefattar ett åtal. Det kan vara fråga om mål i vilka den tilltalade har erkänt den åtalade gärningen först inför rätten eller om ett erkänt mål, i vilket den tilltalade har begärt att huvudförhandling ska hållas men vid förhandlingen accepterat att målet avgörs i en enklare ordning. Ett annat exempel är att den tilltalade erkänt gärningen men inte godtagit ett enskilt anspråk. I sådana fall kan målet inte avgöras i det särskilda förfarandet. I stället kan en förenklad ordning tillämpas avseende ansvarsfrågan och huvudförhandlingen i princip inriktas på att pröva det tvistiga anspråket.

Om den tilltalade erkänner en gärning inför rätten sedan åklagaren framställt sitt yrkande och det med hänsyn till vad gärningen rör och övriga omständigheter är uppenbart obehövt, ska parterna inte behöva utveckla talan eller lägga fram bevisning avseende gärningen. Rätten kan i sådana fall göra motsvarande kontroll som sker i det särskilda förfarandet, dvs. att erkännandet är entydigt och framstår som frivilligt. Vid huvudförhandlingen kan ordföranden fråga om det har gått till så som åklagaren påstår, om den tilltalade accepterar att dömas för gärningen och godtar att det aktuella åtalet handläggs i en förenklad ordning. Gör den tilltalade inte någon invändning om exempelvis nödvärn eller hävdar annan ansvarsfrihetsgrund och det inte finns andra meningsskiljaktigheter beträffande skuldfrågan, ska åtalet i regel inte behöva ägnas ytterligare uppmärksamhet. Huvudförhandlingen kan i stället koncentreras till de åtalspunkter som det råder oenighet om.

Liksom vid förfarandet i vissa erkända mål ska den tilltalade ha fått information om möjligheten till rådgivning av advokat, om åklagaren har yrkat strängare påföljd än böter i målet. Sådan rådgivning lämnas naturligen av en offentlig försvarare om en sådan är förordnad för den tilltalade. Rätten bör försäkra sig om att den tilltalade har fått information om sin rätt till rådgivning.

Möjligheten att hantera ett åtal mer summariskt vid huvudförhandlingen är beroende av vad gärningen rör. Ett erkännande inför rätten kan vanligtvis inte medföra en förenklad hantering om den gärning som åtalet rör, enligt åklagarens uppfattning, skulle motivera ett längre fängelsestraff. Det kan i sådant fall inte sägas vara uppenbart obehövt att parterna utvecklar talan och lägger fram bevisning vid huvudförhandlingen.

En utgångspunkt bör vara att det rör sig om gärningar som hade kunnat avgöras i det särskilda förfarandet om åtalet enbart rört denna gärning. Det bör i praktiken röra sig om åtalspunkter där det inte råder några tveksamheter om att gärningen inte har ett straffvärde som överstiger fängelse några månader, t.ex. grov olovlig körning, stöld av normalgraden eller grovt rattfylleri.

Detta bör gälla även om den erkända brottsligheten sammantaget skulle kunna leda till ett fängelsestraff som överstiger fängelse i sex månader. Eftersom den tilltalade är närvarande vid huvudförhandlingen bör det finnas ett större utrymme att hantera erkända åtal i en förenklad ordning än vad som gäller vid avgörande i det särskilda förfarandet enligt 45 kap. 10 b § RB. Vid lindrigare brott bör ett erkännande vid huvudförhandlingen i allmänhet kunna läggas till grund för en fällande dom utan att den tilltalades uppgifter och övrig bevisning tas upp genom förhör eller läggs fram på annat sätt.

Finns det skäl att ifrågasätta erkännandet kan det inte heller anses uppenbart obehövt att hålla huvudförhandling enligt nuvarande ordning. Det gäller exempelvis om erkännandet är tvetydigt eller kan ifrågasättas med hänsyn till den tilltalades person eller andra omständigheter.

Det måste därtill stå klart att parterna samtycker till att åtalet hanteras mer summariskt. Begär någon av parterna att den tilltalade ska höras eller att få lägga fram bevisning i skuldfrågan, är det sådana omständigheter som ska leda till att åtalet handläggs på sedvanligt sätt vid huvudförhandlingen.

En annan omständighet som har betydelse för i vilken ordning hanteringen av åtalet bör ske vid huvudförhandlingen är bestämmelsen i 27 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Den innebär att huvudförhandling ska hållas i tingsrätten i mål mot den som inte har fyllt arton år. Rättegången är avsedd att ha en pedagogisk effekt för den unge. Det bör därför i normalfallet inte anses vara uppenbart obehövt att parterna utvecklar talan och lägger fram bevisningen vid huvudförhandlingen.

Genom förslaget kan huvudförhandlingen koncentreras till de åtalspunkter som avser grövre brott eller som parterna har olika uppfattning om. Den tilltalade blir mer delaktig i rättegången vilket kan leda till en smidigare brottmålsprocess och till snabbare avgöranden, utan att det innebär en inskränkning av den enskildes rättssäkerhet.

Faran för att någon genom ett felaktigt erkännande skulle kunna dömas trots sin oskuld måste alltid beaktas. Vi menar att den risken inte bör överdrivas. Den tilltalade ska alltid ha fått tillfälle till rådgivning av advokat. Oftast är han eller hon företrädd av en offentlig försvarare även vid huvudförhandlingen. Åklagarens krav på objektivitet minimerar därtill risken för att tveksamma erkännanden kan leda till fällande domar. Vårt förslag i detta avseende bör inte leda till fler felaktiga erkännanden än med nuvarande ordning.

Mot förslaget skulle kunna anföras att handläggningen av målet vid ett överklagande till hovrätten i aktuell del skulle försvåras av att bevisning inte har dokumenterats vid huvudförhandlingen i tingsrätten. Det är självfallet angeläget att tyngdpunkten i brottmålsprocessen är i första instans och att hovrätten överprövar tingsrättens avgöranden. Mot bakgrund av erfarenheterna från det finska skriftliga förfarandet i erkända brottmål, som har beskrivits i avsnitt 9.1, drar vi slutsatsen att antalet överklaganden i vilka den tilltalade återtar ett erkännande av ett åtal som gjorts inför rätten skulle uppgå till enstaka procent av alla brottmålsdomar i tingsrätt. Fördelarna med en smidigare handläggning av erkända åtal i tingsrätt är enligt vår uppfattning större än den beskrivna nackdel som skulle kunna uppkomma vid sådana överklaganden.

11.5 Mellandom och hänskjutande av prejudikatfråga

11.5.1 Mellandom

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet till mellandom i brottmål.

Nuvarande ordning

I tvistemål kan en rättegång delas upp genom att s.k. mellandom meddelas över viss talan eller fråga. Bestämmelserna finns i 17 kap. 5 § RB. Någon motsvarande möjlighet finns inte beträffande brottmål. Syftet med mellandomsinstitutet är i huvudsak processekonomiskt. Typiskt sett ska det föreligga ett samband mellan den fråga som avgörs först och den resterande delen av målet. I bästa fall uppnås resultatet att den resterande, kostnadskrävande, delen av målet inte behöver prövas.

Om prövningen av viss talan beror av en annan talan som handläggs i samma rättegång får mellandom ges över den talan (17 kap. 5 § första stycket RB). Bestämmelsen avser mellandom när flera käromål har kumulerats enligt bestämmelserna i 14 kap. RB. Ett exempel på detta är att talan om fastställelse av giltigheten av ett hyresavtal handläggs gemensamt med talan om skyldighet för svaranden att betala hyra för viss hyrestid.

Enligt 17 kap. 5 § andra stycket RB får, om det är lämpligt med hänsyn till utredningen, särskild dom ges över en av flera omständigheter (ett rättsfaktum eller flera sådana fakta) eller viss i målet uppkommen fråga som främst angår rättstillämpningen (eller flera sådana frågor). Rena sakfrågor får inte avgöras genom mellandom. Det beror på att sådana ofta är olämpliga att avgöra på det sättet. Det finns en stor risk för dubbla processer. De processekonomiska vinster som är syftet med en mellandom skulle i stället kunna leda till förlängda och mer kostsamma rättegångar. Att avgöra vad som är ett rättsfaktum och inte en sakfråga är ibland komplicerat. Det finns flera exempel på att mellandomar har undanröjts av högre rätt för att den fråga som avgjorts genom mellandomen inte fått prövas genom mellandom (se t.ex. NJA 1972 s. 337 och NJA 1979 s. 157).

Det saknas anledning att införa en möjlighet till mellandom i brottmål

Rättegångsbalkens nuvarande bestämmelser om brottmålsprocessen kan i vissa fall med rätta kritiseras för bristande flexibilitet. Samtidigt är det ibland en fördel att bestämmelserna om handläggning av brottmål är enhetliga. Det innebär att brottmålsprocessen sällan tyngs av preliminärfrågor. Det är en styrka som bör tas till vara. Ändringar som riskerar att komplicera processen bör därför bara göras om det finns ett reellt behov av det. Enligt vår bedömning är behovet av mellandom i brottmål så litet att det saknas anledning att införa en sådan möjlighet. Skälen för detta är följande.

Brottmålsprocessen skiljer sig från tvistemålsprocessen. I ett dispositivt tvistemål kan parterna anpassa sitt agerande i processen efter juridiska och affärsmässiga riskbedömningar. Det kan avgöra hur mycket arbete som en part anser att det är motiverat att lägga ned på en särskild fråga i processen. Det kan också ha betydelse för om det finns anledning att ingå en förlikning med motparten. För parterna i en tvistemålsprocess kan en mellandom ha betydelse för bedömningen av riskerna med processen. Svarandeparten kan t.ex. göra bedömningen att chansen för att ha framgång i en fråga är goda, medan den är mindre när det gäller de resterande frågorna. Om den första frågan kan avgöras genom en mellandom ökar förutsättningarna för båda parter att göra en bedömning av hur de ska agera i den fortsatta processen. Det kan innebära att möjligheterna att träffa en förlikning ökar efter mellandomen. I brottmålsrättegången är förutsättningarna annorlunda. Åklagaren ska till en början ha gjort bedömningen att han eller hon kan uppnå en fällande dom. Åklagaren ska också bevisa samtliga omständigheter som krävs för bifall av åtalet. Även om den tilltalades inflytande stärks och ett erkännande eller vitsordande kan ha betydelse för den prövning som domstolen gör, kan parterna inte tillåtas att ha samma inflytande över processen som i ett dispositivt tvistemål. Det innebär att möjligheten att uppnå processekonomiska vinster med en mellandom typiskt sett är mindre i en brottmålsrättegång än i en rättegång i ett dispositivt tvistemål.

I våra direktiv nämns två exempel då det krävs en fullständig handläggning trots att avgörandet i sak kan vara beroende av s.k. prejudiciella frågor. Det gäller i fall preskription ska anses ha inträtt eller om det förekommit brottsprovokation. Ibland är det klart att preskription inträtt. De fallen innebär sällan något problem i prak-

tiken. Om åklagaren av misstag skulle ha väckt åtal i en sådan situation eller om preskription inträder under rättegången torde åklagaren regelmässigt lägga ned åtalet efter att han eller hon uppmärksammat att brottet är preskriberat. När det krävs ett avgörande i sak för att ta ställning till om ett brott är preskriberat krävs det ofta en bedömning av rubriceringen av brottet. Anledningen till det är att preskriptionstiderna beror på vilken straffskala som gäller för brottet. Ett annat praktiskt exempel då det kan krävas ett avgörande av preskriptionsfrågan är då det är fråga om brottslighet som pågått under en längre tid. Det kan då vara nödvändigt att ta ställning till när det brottsliga förfarandet ska anses ha inletts och avslutats. I båda dessa fall krävs det regelmässigt en så ingående behandling av den påstådda brottsligheten att det knappast är processekonomiskt motiverat att inte avgöra hela åtalet genom samma dom. Det är också svårt att se hur frågan om det förekommit en sådan brottsprovokation som utesluter ansvar ska kunna avgöras utan att omständigheterna kring brottet behandlas så utförligt att det är mest ändamålsenligt att vid samma tillfälle avgöra åtalet i sin helhet.

Vid de diskussionsmöten som vi genomfört med advokater, åklagare och domare var det få aktörer som ansåg att det fanns ett behov av mellandom i brottmål. Exempel på måltyper som nämndes i vilka det kunde tänkas finnas ett behov var i vissa arbetsmiljö- eller miljömål. I ett mål som rör utsläpp från ett fartyg kunde t.ex. frågan om utsläppet kommit från det aktuella fartyget avgöras genom mellandom. Resterande frågor i målet skulle då inte behöva prövas om det genom mellandomen slogs fast att så inte var fallet. Om detta ska anmärkas att en mellandom i en sådan situation bara innebär en processekonomisk vinst om rätten inte delar åklagarens uppfattning i den fråga som avgörs genom mellandomen och de resterande frågorna är utrednings- och tidskrävande. Om resultatet av mellandomen blir att åklagaren bevisat den delen av åtalet måste resterande frågor avgöras. Det bör ofta leda till dubbla processer och att ett slutligt avgörande av målet fördröjs. Risken för en utdragen handläggning blir särskilt stor om mellandomen överklagas särskilt. Om mellandom skulle införas även för brottmålen bör det i varje fall i vissa mål finnas en möjlighet att överklaga en mellandom särskilt.

Vi gör alltså bedömningen att behovet av att införa en möjlighet till mellandom i brottmål är litet. Om en sådan möjlighet ändå skulle införas kommer det att innebära att domstolarna i varje fall

kommer att få ta ställning till begäran om mellandom i ett antal mål årligen. Det bör vara vanligast i omfattande mål. Att ta ställning till en begäran om mellandom i ett sådant mål kan kräva en inte obetydlig arbetsinsats. Många gånger skulle rättens bedömning antagligen bli att frågorna i målet inte lämpar sig att avgöra genom mellandom. Det finns också en risk för att mellandom i några fall skulle komma att meddelas då det inte leder till någon processekonomisk vinst utan i stället till dubbla processer och en fördröjning av ett slutligt avgörande av målet.

Det ska tilläggas att det i vissa sammanhang har framförts synpunkter på att det kan vara en fördel att skuldfrågan och påföljdsfrågan avgörs vid skilda tillfällen. En sådan ordning tillämpas i flera andra länder, t.ex. i de anglosaxiska rättsordningarna. I en speciell situation tillämpas ett likartat förfarande hos oss, nämligen när rätten anser att det finns anledning att genomföra en rättspsykiatrisk undersökning. Att i övrigt dela upp handläggningen av skuld- och påföljdsfrågan skulle innebära ett markant avsteg från den rättegångsordning som gäller i dag. Vi har inte funnit skäl att i det här sammanhanget närmare överväga en sådan lösning.

11.5.2 Hänskjutande av prejudikatfråga

Förslag: Det bör införas en möjlighet att i brottmål hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta domstolen (HD) som i huvudsak motsvarar den som gäller för dispositiva tvistemål.

En förutsättning är dock att det införs en uttrycklig bestämmelse om att frågan ska hanteras skyndsamt av HD. Med hänsyn till den tilltalades speciella ställning i ett brottmål bör han eller hon också ha möjlighet att ta tillbaka sitt samtycke till att frågan prövas i Högsta domstolen och i stället få hela saken prövad i tingsrätten.

I de fall då särskilda tidsfrister gäller för handläggningen i tingsrätten ska rätten besluta om hänskjutande senast den dag då huvudförhandling annars skulle ha påbörjats. När handläggningen i HD avslutats i ett sådant mål ska tiden för när huvudförhandling senast ska påbörjas, enligt de gällande fristerna, räknas från den dag då HD fattade beslut i målet.

Nuvarande ordning och tidigare överväganden

I dispositiva tvistemål får en tingsrätt med parternas samtycke hänskjuta en viss fråga i målet till prövning av HD (s.k. hissning). Bestämmelserna finns i 56 kap. 13–15 §§ RB. I 42 kap. 17 a § RB finns en hänvisning till reglerna.

Om en tingsrätt använder sig av möjligheten att hänskjuta en fråga till HD ska målet i tingsrätten enligt motiven i princip vilandeförklaras i avvaktan på HD:s prövning. HD avgör om prövningstillstånd ska meddelas. För att tillstånd ska ges krävs att det rör sig om en fråga vars prövning är av vikt för rättstillämpningen (prejudikatfråga). Handläggningen i tingsrätten återupptas så snart HD avgjort prejudikatfrågan eller beslutat att inte meddela prövningstillstånd. Tingsrättens avgörande i målet kan överklagas på vanligt sätt. Däremot kan inte beslutet att hänskjuta frågan till HD överklagas. Om en part tar tillbaka sitt samtycke innan tingsrätten fattat beslut om hänskjutande faller frågan. Däremot anses inte en part kunna ta tillbaka sitt samtycke efter att frågan hänskjutits till HD, eftersom det är tingsrätten och inte parterna som har underställt HD frågan (se prop. 1988/89:78 s. 70).

Möjligheten för en tingsrätt hänskjuta en prejudikatfråga till HD infördes 1989 (prop. 1988/89:78). Syftet var att försöka främja HD:s prejudikatbildning. Framförallt betonades i förarbetena att det fanns behov av detta på förmögenhetsrättens område (prop. 1988/89:78 s. 61). Rättegångsutredningen hade dessförinnan i delbetänkandet *Högsta domstolen och rättsbildningen* (SOU 1986:1) presenterat olika idéer för att förbättra prejudikatbildningen. En idé var hänskjutande av en prejudikatfråga till HD. Enligt Rättegångsutredningen skulle den möjligheten kunna gälla i alla mål, även i brottmål. När bestämmelserna infördes uppställdes dock ett krav på att parterna ingått avtal om att inte överklaga tingsrättens dom. Det innebar att endast de dispositiva tvistemålen kom att omfattas. Kravet togs bort 1999. Fram till dess hade bestämmelserna bara utnyttjats vid fyra tillfällen. Genom att ta bort kravet på förbud att överklaga domen var förhoppningen att tillämpningen av reglerna skulle öka (prop. 1998/99:37 s. 35 f). I samband med 1999 års ändring anmärktes i propositionen att det kunde övervägas om tillämpningsområdet borde utökas till andra mål än dispositiva tvistemål. Regeringen ansåg att behovet och utrymmet torde vara klart mindre i andra målkategorier och noterade att en utvidgning

inte heller hade efterfrågats av någon av remissinstanserna (prop. 1998/99:37 s. 37).

I idéskriften *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål* (s. 67–70) förde den av Riksåklagaren tillsatta arbetsgruppen fram att en möjlighet för tingsrätten att hänskjuta en rättslig fråga till HD, t.ex. om ett visst förfarande är straffbart, skulle kunna innebära att stora och komplicerade brottmål inte behöver tas upp till prövning i sin helhet. Arbetsgruppen ansåg därför att en möjlighet till hänskjutande som motsvarar den som gäller i tvistemål borde övervägas. En förutsättning var dock enligt arbetsgruppen att denna typ av frågor avgjordes med förtur av HD.

Under åren 2005–2011 inkom till HD 15 stycken mål om hänskjutande enligt 56 kap. 13 § RB.⁹ I nio av dessa meddelade HD prövningstillstånd. I tre av målen meddelades inte prövningstillstånd.¹⁰ I de fall prövningstillstånd meddelades var handläggningstiden i genomsnitt ca 15 månader. I de mål prövningstillstånd inte meddelades var handläggningstiden i ett fall ca tre månader och i de resterande två ca nio respektive tio månader.

Antalet hänskjutna prejudikatfrågor kan jämföras med att det under 2010 kom in 309 överklagade tvistemål och 1 758 överklagade brottmål till HD. Riksåklagaren överklagade 14 mål.¹¹ Prövningstillstånd meddelades 2010 i 24 tvistemål och i 20 brottmål.¹² Huvuddelen (75 procent) av brottmålen, exklusive förtursmål, avgjordes inom 3,4 månader. Motsvarande siffra för tvistemålen var 9,4 månader.¹³

Bestämmelserna om hänskjutande av en prejudikatfråga till HD bör skiljas från bestämmelser om språngrevision eller språngöverklagande. Med det avses ett system som innebär att en part med förbigående av en mellaninstans har rätt att överklaga ett avgörande från den lägsta domstolsinstansen direkt till den högsta instansen. Någon möjlighet till språngöverklagande finns inte för någon måltyp i Sverige, men har övervägts i flera sammanhang.¹⁴

⁹ Uppgiften är framtagen med hjälp av Högsta domstolens aktuarienkontor genom en sökning på målkoder i målhanteringssystemet Vera.

¹⁰ Två mål var inte avgjorda vid utgången av 2011 och ett mål skrevs av efter att parterna träffat förlikning.

¹¹ Åklagarmyndighetens Årsredovisning 2010, s. 27.

¹² Domstolstatistiken för 2010.

¹³ Sveriges Domstolars Årsredovisning 2010, s. 34.

¹⁴ Se Målutredningens betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44), s. 230–235 för en redogörelse av överväganden angående system med språngrevision som skett i olika lagstiftningsärenden.

Det bör införas en möjlighet till ”hissning” i brottmål

På förmögenhetsrättens område är det många tvister som inte avgörs i allmän domstol. Ett av skälen till att parterna väljer alternativa sätt för tvistlösning, t.ex. skiljenämnder, anses vara den tid det tar att få ett mål slutligt avgjort i domstol. Ett av syftena med bestämmelserna om hänskjutande till HD var att skapa ett snabbt alternativ för att få en prejudikatfråga avgjord i domstol.

På brottmålssidan finns inget alternativ till ett domstolsavgörande. Argumentet att det behövs ett ”snabbspår” för att frågorna ska komma att prövas av domstol görs sig alltså inte gällande. Brottmål som rör allmänna åtal skiljer också sig från de flesta andra mål i allmän domstol på det sätt att det på ”kärandesidan” alltid finns en åklagare. En av Riksåklagarens uppgifter är att bidra till den praktiska rättsutvecklingen genom att aktivt verka för att lämpliga mål förs till HD. Detta sker bl.a. genom att Riksåklagaren till ledning för de operativa åklagarna upprättar förteckningar över prioriterade prejudikatfrågor. Det innebär att det på brottmålssidan bör finnas bättre förutsättningar än t.ex. på förmögenhetsrättens område att de mål som rör frågor där det behövs prejudikat förs till HD på vanligt sätt. Åklagarsidan kan också i domstol föra s.k. pilotmål som rör frågor som har betydelse för ett större antal mål. En annan sak som påverkar behovet och utrymmet av hänskjutande i brottmål är att bevisfrågor ofta är av avgörande betydelse för utgången i målen. Om parterna har olika uppfattningar om sakförhållandena i målet kan det vara svårt att, med parternas samtycke, formulera en prejudikatfråga innan lägre instanser har avgjort vad som är bevisat. Till detta kommer att det för en del av brottmålen gäller särskilda tidsfrister för handläggningen, vilket i praktiken påverkar både utrymmet och behovet av att hänskjuta en fråga till HD inför tingsrättens avgörande.

Det sagda innebär att behovet av att införa en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor till HD i brottmål får anses vara begränsat. Det är också vad som framkommit vid de diskussionsmöten som vi genomfört med advokater, åklagare och domare. En del av de medverkande aktörerna ansåg dock att det i vissa fall kunde finnas ett sådant behov.

Från tid till annan aktualiseras frågor där det kan ha betydelse att det finns en möjlighet att snabbt få ett uttalande av HD. Ett exempel på detta från senare tid är frågan om det svenska systemet med skattetillägg och brottspåföljd för oriktiga uppgifter i skatte-

förfarandet är förenligt med förbudet mot dubbla förfaranden (ne bis in idem) i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Frågan, som hade varit uppe till bedömning tidigare, aktualiserades på nytt efter nya avgöranden från Europadomstolen. Det är ett exempel på en fråga där det för de flesta praktiskt verk-samma jurister stod klart att det behövdes ett klagande uttal-ande från HD. Ett sådant kunde inte lämnas förrän beslut eller domar från hovrätterna hade överklagats.

Det kan också i mycket omfattande mål finnas en eller flera tydliga rättsfrågor som har avgörande betydelse för målet. Om en sådan fråga kan avgöras på ett snabbt sätt av HD kan det innebära att målet inte behöver prövas i hela sin omfattning av underinstanserna. I idéskriften *Effektiva hantering av stora och kompli-cerade brottmål* nämns två sådana exempel där det fanns tydliga och relativt begränsade rättsfrågor som med fördel hade kunnat hän-skjutas till HD innan målen prövades i tingsrätt och hovrätt: det s.k. La Reine-målet (rättsfallet NJA 1995 s. 505) och det s.k. anti-dumpningsmålet (rättsfallet NJA 2007 s. 227).

Ytterligare ett argument som kan tala för en utökad möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HD är att en tingsrätt även i brottmål kan besluta att inhämta förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Det kan därför tyckas vara följdriktigt att det bör finnas en möjlighet att i ett pågående mål begära svar på en prejudikatfråga från den nationella högsta instansen.

Även om en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor i brottmål till HD kan komma att få en begränsad praktisk betydelse är det svårt att se några tungt vägande skäl som talar mot en sådan möjlighet.

Den risk med fördröjd handläggning och dubbla processer som vi pekat på när det gäller mellandom görs sig inte gällande på samma sätt. Visserligen kommer den tid handläggningen tar i HD antagligen att innebära att ett avgörande i tingsrätten fördröjs. Detta ska dock ställas i relation till att frågan prövas i HD först efter att målet i sin helhet avgjorts i både tingsrätt och hovrätt. Det är om HD beslutar att inte meddela prövningstillstånd som hän-skjutande innebär en onödig fördröjning. Om möjligheten ska införas bör det krävas dels ett beslut av tingsrätten, dels att parterna i målet samtycker till det. Det motverkar att hänskjutande sker när det inte är motiverat. Till detta kommer att det för de allmänna åklagarnas del bör krävas att den åklagare som för talan i tings-rätten inhämtar Riksåklagarens samtycke, eftersom det är Riks-

åklagaren som har ansvaret för att föra talan i HD (se 7 kap. 4 § andra stycket RB).

När reglerna infördes för dispositiva tvistemål uttalades farhågor om att det kunde minska hovrätternas roll och strida mot att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i tingsrätterna. Det framfördes också att det skulle kunna leda till att HD:s arbetsbörda ökade och att det kunde få negativa effekter för HD:s övriga verksamhet. Några sådana effekter har bestämmelserna inte fått. Det finns inget som talar för att hänskjutande skulle komma till användning i påtagligt större utsträckning i brottmål än i tvistemål.

Sammanfattningsvis anser vi att övervägande skäl talar för att det bör införas en möjlighet till hänskjutande av en prejudikatfråga även i brottmål. Även om denna möjlighet inte kommer att användas särskilt ofta är det enligt vår bedömning värdefullt att en sådan finns. Det är svårt att se att bestämmelsen i praktiken skulle komma till användning i brottmål som rör enskilda åtal, men det finns inte några sakliga skäl för att undanta dessa. Förutsättningarna för hänskjutande i brottmål bör motsvara vad som redan gäller för dispositiva tvistemål, dvs. att parterna samtycker och att tingsrätten fattar beslut.

En förutsättning för att införa en möjlighet till ”hissning” i brottmål är dock att frågan kan hanteras skyndsamt av HD. Det är inte acceptabelt att ett avgörande i ett brottmål fördröjs någon längre tid i avvaktan på att HD ska pröva en fråga i målet. Med hänsyn till den tilltalades speciella ställning i ett brottmål bör han eller hon också ha möjlighet att ta tillbaka sitt samtycke till att målet prövas i HD och i stället få hela saken prövad i tingsrätten. Vi utvecklar våra överväganden i dessa frågor i nästa avsnitt.

Ytterligare frågor om regleringen

För att bestämmelserna om hänskjutande ska kunna tillämpas även för brottmålen är det tillräckligt att i 56 kap. 13 § RB lägga till att en tingsrätt även får en hänskjuta en prejudikatfråga till HD i brottmål. I 45 kap. och 47 kap. RB bör det införas bestämmelser som motsvarar bestämmelsen i 42 kap. 17 a § RB. Att den åklagare som ansvarar för att föra talan i tingsrätten måste inhämta samtycke från Riksåklagaren och formerna för Riksåklagarens medverkan kan lämpligen regleras inom Åklagarväsendet, t.ex. genom att föreskrifter om detta förs in i Åklagarmyndighetens föreskrifter

Mål som är av intresse för rättsutvecklingen och prejudikatbildningen, ÅFS 2005:2. Som vi redogör för nedan föreslår vi en bestämmelse om att målet i HD ska handläggas skyndsamt och en reglering av att en tilltalad kan återta sitt samtycke till att frågan prövas av HD. I övrigt ska handläggningen ske på samma sätt som när en fråga har hänskjutits i ett dispositivt tvistemål. Detsamma gäller den verkan som HD:s beslut har för den fortsatta handläggningen av målet i tingsrätten. Det innebär bl.a. att ett beslut av tingsrätten som gäller en fråga om hänskjutande till HD inte får överklagas.

Enligt vår mening förutsätter en möjlighet till "hissning" i brottmål att det införs en bestämmelse om att sådana mål ska avgöras skyndsamt i HD. Det gör sig givetvis särskilt gällande i de fall då det gäller särskilda tidsfrister för handläggningen i tingsrätt. Det är uteslutet att en person, efter att åtal har väckts, ska kunna vara häktad i flera månader i avvaktan på att HD tar ställning till en prejudikatfråga. Samtidigt kan behovet av att få ett snabbt uttalande från HD vara lika stort i de mål där den tilltalade är häktad, som i andra mål. Att införa en möjlighet till "hissning", men undanta mål där tidsfrister gäller för handläggningen i tingsrätt framstår som mindre lämpligt. Dessutom gör sig behovet av en skyndsamt handläggning i HD gällande i alla brottmål. Med hänsyn till de enskilda som berörs av rättegången är det inte rimligt att en domstolsprövning i första instans ska fördröjas under längre tid för att HD ska uttala sig i en prejudikatfråga.

Vad som ska avgöras i HD är en prejudikatfråga i målet. Det krävs inte tid för att planera och kalla till en förhandling. I HD krävs eventuellt tid för parterna att utveckla sin syn på frågan i skrift. Normalt bör det dock kunna vara tillräckligt att parterna yttrat sig angående frågan i tingsrätten. I övrigt krävs tid i HD för att gå igenom rättsläget, att ta ställning i frågan om prövningstillstånd och att skriva ett betänkande över prejudikatfrågan. Vi bedömer att en total tid för handläggningen i HD om fyra–sex veckor bör vara realistiskt, i varje fall i de mål där det gäller särskilda tidsfrister för handläggningen i tingsrätt.

Om prejudikatfrågor ska kunna hänskjutas i brottmål bör den tilltalade ha rätt att återta sitt samtycke till att frågan prövas av HD om han eller hon omedelbart vill att målet avgörs vid en huvudförhandling i tingsrätten. Det gör sig visserligen särskilt gällande om den tilltalade är häktad eller belagd med reseförbud. Men den tilltalade har i alla brottmål rätt till en rättegång inom skälig tid. I ett brottmål kan den tilltalades rätt att ändra ståndpunkt i sak-

frågorna i målet inte heller inskränkas. Om han eller hon ändrar uppfattning i målet kan det innebära att HD ska uttala sig om en fråga som saknar betydelse för målet i tingsrätten. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att införa en ordning som innebär att den tilltalade skulle bli bunden av att han eller hon samtyckt till att huvudförhandlingen i tingsrätten skjuts upp i avvaktan på att HD ska uttala sig i en prejudikatfråga. Att handläggningen i HD ska avslutas om den tilltalade återtar sitt samtycke ska därför regleras särskilt. Det kan visserligen innebära att det någon gång läggs ned arbete i HD i onödan. Enligt vår uppfattning får det accepteras i ett brottmål. Den situationen kan också uppstå redan i dag i tvistemål, t.ex. om parterna ingår en förlikning och därefter återkallar sin talan.

För att det ska vara möjligt att hänskjuta en prejudikatfråga till HD i mål där den tilltalade är häktad eller andra liknande förtursmål krävs särskilda bestämmelser, som reglerar vilka tidsfrister som gäller för handläggningen i tingsrätten. Eftersom den tilltalades samtycke krävs för att frågan ska få hänskjutas till HD kan tidpunkten för huvudförhandlingen senareläggas. Det bör införas en bestämmelse om att tingsrätten ska fatta beslut om hänskjutande senast vid den tidpunkt då huvudförhandling annars skulle ha ska påbörjats. Det medger att det finns tid för parterna att yttra sig över frågan om hänskjutande före tingsrättens beslut, t.ex. vid ett förberedande sammanträde. När handläggningen i HD avslutats bör samma tidsfrister som gäller från tidpunkten då åtalet väcktes, i stället gälla från den dag då HD fattat beslut i målet.

Förutsatt att handläggningen i HD håller sig inom de tider som vi angett ovan innebär det att huvudförhandlingen i tingsrätten som huvudregel kommer att påbörjas senast åtta–tio veckor efter att åtal väckts. Den fördröjningen, jämfört med de normala två veckorna när den tilltalade är häktad, får sättas i relation till att frågan avgörs av HD först efter ett sedvanligt överklagande.¹⁵

Om reglerna om hänskjutande ska kunna tillämpas i brottmål ligger det nära till hands att överväga om inte dessa ska kunna tillämpas i alla mål som handläggs enligt RB. Att utvidga tillämpningsområdet till brottmål och undanta de indispositiva tvistemålen kan framstå som inkonsekvent. Att överväga och föreslå förändringar som gäller för övriga målkategorier än brottmål ligger dock

¹⁵ Då gäller att huvudförhandlingen i HD påbörjas senast åtta veckor efter hovrättens dom och att huvudförhandlingen i hovrätten ska påbörjas senast åtta veckor efter tingsrättens dom (se 51 kap. 15 § andra stycket och 55 kap. 15 § första stycket 2 RB).

inte inom ramen för vårt uppdrag. Frågan bör övervägas i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet.

Den möjlighet till hänskjutande som vi föreslår gäller handläggningen i tingsrätt. EMR-utredningen har föreslagit att hovrätten i stället för att meddela prövningstillstånd i ett prejudikatfall ska kunna hänskjuta en prejudikatfråga till HD (se SOU 2012:93 s. 227–230). Vi ansluter oss till utredningens förslag. Med hänsyn till att även hovrätterna har ett ansvar för prejudikatbildningen är det inte motiverat att föreslå någon ytterligare möjlighet till hänskjutande från hovrätt än den som EMR-utredningen har föreslagit.

Avslutningsvis vill vi anmärka att vi inte gått in på överväganden om ett system med språngöverklagande bör införas i brottmål. Att på det sättet förkorta instanskedjan enbart för brottmål framstår inte som lämpligt. Det behov av ett snabbt prejudikat från HD som kan finnas tillgodoses bäst genom att det införs en möjlighet till hänskjutande av en fråga i målet till HD. Den lösningen innebär också att målet avgörs i sak av tingsrätten med möjlighet till överklagande till hovrätten på sedvanligt sätt. Att instansordningen upprätthålls framstår som särskilt angeläget för brottmålsdelen.

11.6 Avgörande av mål i den tilltalades utevaro

11.6.1 Gällande rätt

Förutsättningarna för avgörande i den tilltalades utevaro¹⁶

För att ett mål ska kunna avgöras efter huvudförhandling från vilken den tilltalade uteblivit eller inställt sig endast genom ombud krävs att saken kan utredas tillfredsställande. Med saken avses även påföljdsfrågan varför avsaknaden av personlig kontakt med den tilltalade kan göra att målet inte kan avgöras i den tilltalades utevaro (prop. 1981/82:105 s. 22 ff.). Vidare krävs enligt 46 kap. 15 a § första stycket RB att någon av följande förutsättningar föreligger:

1. det finns inte anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening,

¹⁶ Med utevaro avses att en person som förelagts att infinna sig personligen inte kommer till huvudförhandlingen eller inställer sig endast genom ombud.

2. sedan den tilltalade har delgetts stämning har han eller hon avvikit, eller håller sig undan på ett sådant sätt att han eller hon inte kan hämtas till huvudförhandlingen eller
3. den tilltalade lider av en allvarlig psykisk störning och hans eller hennes närvaro är därför inte nödvändig.

Rättegångsfrågor kan avgöras även om den tilltalade har uteblivit från förhandlingen.

När det gäller om saken kan utredas tillfredsställande ska enligt motiven utgångspunkten vara att utredningen i målet ger ”tillräckligt underlag för en från rättssäkerhetssynpunkt godtagbar dom”. Utrymmet att avgöra mål i den tilltalades utevaro när han eller hon har förnekat gärningen anses vara begränsat (prop. 1981/82:105 s. 5 f.). Lagrådet uttalade i samband med 1982 års reform att endast sådana mål skulle tas upp där redan en summarisk genomgång av handlingarna ger en entydig uppfattning såväl i skuld- som påföljdsfrågan. Vidare menade Lagrådet att villkoret om en tillfredsställande utredning borde upprätthållas så att det måste föreligga antingen ett klart erkännande från den misstänkte under förundersökningen eller enbart sådana invändningar som med hänsyn till upplysta eller kända förhållanden uppenbart kan lämnas utan avseende. Mål med muntlig bevisning borde enligt Lagrådets uppfattning inte räknas dit. Lagrådet uttryckte att det sällan kunde sägas finnas någon säkerhet för ett materiellt riktigt avgörande så länge målsägandes och vittnes berättelser inte kunnat direkt bemötas av och vägas mot den tilltalades uppgifter¹⁷.

Departementschefen framhöll i sin anmälan av lagrådsyttrandet att målet skulle kunna avgöras i den tilltalades utevaro endast om utredningen i ansvarsfrågan är entydig. I allmänhet skulle det, enligt honom, röra sig om fall där den tilltalade erkänt under förundersökningen och erkännandet stöds av övrig utredning i målet. Departementschefen förklarade att en tillämpning även kunde aktualiseras i exempelvis icke erkända rattfyllerimål, där resultatet av blodanalysen ger klart besked och utredningen i övrigt inte talar mot den tilltalades skuld samt i mål där den tilltalade erkänt det faktiska händelseförloppet men har en annan uppfattning om den rättsliga bedömningen. Enligt hans uppfattning var det inte lämpligt att ställa upp ett absolut hinder mot att muntlig bevisning tas

¹⁷ Prop. 1981/82:105 s. 15.

upp och att målet avgörs i den tilltalades utevaro. Han konstaterade dock att utrymmet för utevarodomar när den tilltalade förnekat gärningen är mycket begränsat. Det borde enligt hans mening heller aldrig komma i fråga att avgöra ett mål i den tilltalades utevaro, om bevisningen i målet pekar i olika riktningar eller av andra skäl inte är helt entydig eller om bevisningen kan antas komma att framstå som mindre tillförlitlig, om den skulle konfronteras med den tilltalades egna uppgifter. Det betonades att det självfallet finns anledning för domstolarna att iakttä större återhållsamhet med att avgöra brottmål i den tilltalades utevaro, om det blir fråga om att döma till annan påföljd än böter.¹⁸

Förslag för att utvidga möjligheterna att avgöra mål i den tilltalades utevaro har därefter lämnats i en lagrådsremiss år 2001. Förslagen byggde på en promemoria som utarbetats av Domstolsverkets dåvarande arbetsgrupp för processrättsliga frågor. Arbetsgruppen ansåg att kravet på att saken kan utredas tillfredsställande skulle ersättas med en bestämmelse om att mål får avgöras utan att den tilltalade är närvarande om hans eller hennes personliga närvaro inte är "nödvändig för utredningen" eller av annat skäl. Domstolsverkets arbetsgrupp menade att det fanns domare som drar sig för att avgöra annat än erkända mål i den tilltalades utevaro. Med förslaget skulle rätten, enligt arbetsgruppen, inte behöva göra någon förberedande bedömning av skuldfrågan inför huvudförhandlingen. Mål där påföljden stannar vid böter eller där påföljden kan antas bli villkorlig dom borde enligt deras uppfattning kunna avgöras i den tilltalades utevaro oavsett om han eller hon erkänt. Förslaget remissbehandlades men har inte lett till lagstiftning (se vidare prop. 2000/01:108 s. 22 ff.).

Med påföljder enligt första punkten i första stycket likställs förordnanden enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB. Det betyder att domstolen inte är förhindrad att förordna att en tidigare utdömd påföljd som avser villkorlig dom, skyddstillsyn, fängelse eller slutet ungdomsvård ska avse det nya brottet. Frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff enligt 34 kap. 1 och 4 §§ BrB i samband med ett sådant förordnande, har lösts på så sätt att det kan ske med en sammanlagd strafftid om högst tre månader.

Det fall som avses i punkten 2 i första stycket är dels då den tilltalade bevisligen har avvikit, dels då han eller hon avsiktligt

¹⁸ Prop. 1981/82:105 s. 22.

håller sig undan på ett sådant sätt att hämtning inte kan ske. För att avgöra mål enligt andra punkten krävs inte att den tilltalade har fått del av kallelse till förhandlingen. Departementschefen uttalade i samband med 1982 års ändring av bestämmelsen att möjligheten till utevarodom i detta fall borde omfatta alla situationer då den tilltalade, oavsett det primära syftet, håller sig mera varaktigt oåtkomlig. Hit hör bl. a. fall då den tilltalade avsiktligt håller sig oåtkomlig för svenska myndigheter i allmänhet så att hämtning till rättegång inte kan ske.¹⁹ Enligt förarbetsuttalanden ska bestämmelsen tillämpas med stor försiktighet och bara när utredningen verkligen ger vid handen att ett avvikande föreligger. Det räcker inte med oaktsamhet i detta avseende (NJA II 1943 s. 589 och prop. 1981/82:105 s. 10).

Förfarandet vid huvudförhandling i den tilltalades utevaro

Om det inte finns hinder mot det kan huvudförhandling i vissa fall hållas i den tilltalades utevaro. Först måste rätten konstatera att det inte är sannolikt att den tilltalade har laga förfall (32 kap. 6 § och 46 kap. 2 § RB). Därefter ska rätten pröva om målet går att avgöra trots att den tilltalade inte är närvarande eller har inställt sig endast genom ombud. Om förhandlingen måste ställas in ska rätten besluta att den tilltalade ska kallas på nytt vid vite, hämtas till rätten eller, om det finns förutsättningar för det, häktas (46 kap. 15 § RB).

Huvudförhandlingens gång vid utevaro är i allt väsentligt densamma som när den tilltalade och målsäganden är närvarande. Huvudförhandlingen inleds genom att åklagaren framställer sitt yrkande. Därefter ska den tilltalade ange sin inställning till yrkandet och grunden för inställningen. Åklagaren ska sedan utveckla sin talan, varefter målsäganden och den tilltalade, i den mån det behövs, ska ges tillfälle att utveckla sin talan. När huvudförhandling hålls utan att målsäganden eller den tilltalade är närvarande ska rätten se till att det som behövs om vad han eller hon har anfört läggs fram ur handlingarna, framförallt ur förundersökningsprotokollet (46 kap. 6 § tredje stycket RB). Det innebär ett undantag från det principiella förbudet i 35 kap. 14 § RB mot att använda skriftliga anteckningar från polisförhör m.m. som bevis. Har målsägandens utsaga betydelse för utredningen bör förhör med honom eller henne hållas

¹⁹ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 46 kap. 15 a §.

vid huvudförhandlingen. Utrymmet att läsa upp målsägandens uppgifter ur handlingarna får därför anses vara begränsat. Sedan målsägandens och den tilltalades uppgifter har lagts fram ska övrig muntlig bevisning tas upp och annan bevisning läggas fram. Som tidigare nämnts begränsar kravet på att saken kan utredas tillfredsställande möjligheten att ta upp bevisning i den tilltalades uttalande. Efter genomgången av bevisningen läggs utredningen om den tilltalades personliga förhållanden fram och slutligen bereds parterna tillfälle att slutföra sin talan (46 kap. 9 och 10 §§ RB).

11.6.2 Europakonventionen och praxis

Förhandling i den tilltalades uttalande

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer att var och en när det gäller en anklagelse om brott ska ha rätt till en rättvis och offentlig rättegång vid en oberoende och opartisk domstol. Europadomstolen har i flera fall konstaterat att det i regel inte är oförenligt med den artikeln att en förhandling hålls utan att den tilltalade är personligen närvarande i situationer då denne på ett korrekt sätt fått del av kallelse till förhandlingen men valt att inte komma dit. Den tilltalade har då fått möjlighet men inte utnyttjat rätten att försvara sig vid en muntlig förhandling.²⁰

Principen har även slagits fast i svensk rättspraxis. I rättsfallet NJA 2000 s. 661 hade en tilltalad frikänts av tingsrätten och dömdes till böter av hovrätten utan att vara närvarande. Den tilltalade hade på ett korrekt sätt kallats att inställa sig vid förhandlingen i hovrätten. Högsta domstolen uttalade att det i regel inte anses oförenligt med artikel 6 att hålla förhandling utan att den tilltalade är personligen närvarande i en sådan situation då den tilltalade själv valt att utebli eller inställer sig endast genom ombud.

Från denna huvudregel finns undantag. I vissa situationer anses den tilltalade inte kunna avstå från sin rätt till muntlig förhandling. Det finns fall vid vilka allmänhetens förtroende för rättsordningen kan anses skadas om den tilltalade inte är personligen närvarande vid förhandlingen. Behovet av en effektiv domstolshandläggning ställs här mot allmänintresset av en rättvis rättegång. Även om förhör inte ska hållas med den tilltalade eller det saknas utredningsskäl

²⁰ Danelius, a a., s. 211 ff.

för att han eller hon ska vara närvarande kan det alltså finnas situationer när den tilltalades personliga närvaro är nödvändig.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2009 s. 836, uttalat sig när det gäller behovet av den tilltalades personliga närvaro. I rättsfallet dömdes en tilltalad som frikänts av tingsrätten utan att vara närvarande till tio års fängelse av hovrätten. Högsta domstolen konstaterade att den tilltalade, även om han eller hon inte behövde närvara av utredningsskäl och biträdades av försvarare, har en rätt till egen insyn i förhandlingen och möjlighet att själv muntligen få föra fram sin sak inför rätten. Vidare konstaterade domstolen att det finns ett allmänintresse av den tilltalades personliga närvaro och att förtroendet för rättsordningen kan ta skada av att en tilltalad i sin frånvaro döms till en mycket ingripande påföljd. Det angavs också vara angeläget att den tilltalade själv får ta del av uppspelningarna från förhören från tingsrätten för att i samråd med försvararen kunna ta ställning till bl.a. om det finns anledning att begära tilläggsförhör. Högsta domstolen menade att den tilltalades rätt att närvara personligen vid huvudförhandlingen i betydande utsträckning tillgodoser nämnda intresse men att den rätten inte alltid kan anses tillräcklig, inte heller för att skydda allmänintresset.

I vilka fall den tilltalades personliga närvaro krävs av annat än utredningsskäl och i vilka fall kravet på närvaro får stå tillbaka av hänsyn till intresset av en effektiv rättskipning får, enligt Högsta domstolen, avgöras utifrån en bedömning av olika omständigheter. I fallet riskerade den tilltalade en betydande straffskärpning varför, oberoende av den tilltalades egen inställning, denne enligt Högsta domstolens uppfattning så långt möjligt borde ha varit personligen närvarande. Andra omständigheter som kunde behöva beaktas angavs vara om den tilltalade frikänts i tingsrätten, den tilltalades ungdom, om den tilltalade avvikit eller håller sig undan, liksom om han eller hon klart och otvetydigt avstått från rätten att närvara.

Rätten att förhöra vittnen

När det gäller rättegången i brottmål uppställs i artikel 6.3 i Europakonventionen vissa minimigarantier, utöver de generella krav som ställs på domstolsprövningen i artikel 6.1. Bland dem anges i punkten d en rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne.

Det finns många avgöranden från Europadomstolen avseende fall där uppgifter lämnade utanför rättegången har åberopats mot den tilltalade utan att uppgiftslämnaren personligen har hörts i rätten. Av domstolens praxis följer att frågan om bevisningen kan tillåtas i första hand regleras av nationell rätt. Europadomstolen har dock prövat om processen som helhet kan anses uppfylla de krav som kan ställas på en rättvis rättegång. Vid prövningen har domstolen uttalat att all bevisning i princip måste läggas fram i den tilltalades närvaro vid en offentlig förhandling inför rätten. Det betyder dock inte, enligt domstolen, att vittnesutsagor alltid måste avges vid en sådan förhandling. Domstolen har uttalat att det i och för sig inte är oförenligt med punkten d i artikel 6.3 att använda sådana utsagor som lämnats i förfarandet före rättegången som bevis, förutsatt att den tilltalades rättigheter har respekterats. Enligt domstolens uttalanden kräver dessa rättigheter som regel att den tilltalade fått tillräcklig och lämplig möjlighet (adequate and proper opportunity) att motsäga och utfråga den som vittnat antingen i samband med att vittnet lämnat sin utsaga eller i ett senare skede av förfarandet.²¹ Europadomstolen har därför i flera fall ansett att det varit i strid mot artikel 6 att lägga endast uppgifter som lämnats till polis eller åklagare till grund en fällande dom utan att uppgiftslämnaren hörts i rättegången och den tilltalade inte heller i annat sammanhang fått möjlighet att ställa frågor till förhörspersonen. Det är emellertid inte oförenligt med Europakonventionen att lägga fram uppgifter som lämnats före rättegången som bevis i målet. För en fällande dom krävs emellertid att det finns annan bevisning till stöd för uppgifterna.

11.6.3 Internationell jämförelse

I Danmark, Finland och Norge krävs, liksom i Sverige, för att ett mål ska kunna avgöras i den tilltalades utevaro att hans eller hennes personliga närvaro inte är nödvändig för utredningen. Innebörden av begreppet ”nödvändig för utredningen” varierar beroende på om målen avser erkända gärningar. Som exempel på när den tilltalades närvaro inte är nödvändig anges i finska förarbeten att den tilltalade under förundersökningen har erkänt att han eller hon begått den

²¹ Van Dijk m.fl. *Theory and practice of the European Convention on human rights*, 4 uppl. s. 645 och där nämnda rättsfall.

åtalade gärningen. Ett annat exempel som nämns är att ett normalstraff finns för det aktuella brottet och de övriga frågorna är sådana att den tilltalades närvaro och ställningstaganden endast i ringa mån påverkar avgörandet. Enligt norska förhållanden är det avgörande vilken bevisning som finns, exempelvis om den tilltalades utsaga finns dokumenterad i förundersökningen och kan läsas upp, samt om den tilltalade har försvarare. I Danmark finns särskilda bestämmelser för bötesmål. I sådana mål kan rätten, om den tilltalade inte är personligen närvarande, behandla saken som att den tilltalade erkänner gärningen om omständigheterna inte talar mot det. Domen kan då utfärdas genom en anteckning om domslutet på åtalet.

I Danmark och Finland kan påföljden bestämmas till högst sex månaders fängelse om den tilltalade samtyckt till att målet avgörs efter huvudförhandling från vilken han eller hon uteblir, annars till högst fängelse i tre månader. För att utevaroförfarandet ska aktualiseras i Norge måste det gälla en straffbar handling där åklagaren inte gör gällande att påföljden ska bestämmas till mer än ett års fängelse. I Danmark och Norge finns en möjlighet till återupptagande av målet i första instans, som kan vara begränsad med krav på giltigt skäl för utevaron.

En mer utförlig beskrivning av reglerna om avgörande av brottmål efter huvudförhandling från vilken den tilltalade uteblivit i ovanstående länder finns i bilaga 4.

11.6.4 Internationell verkställighet av utevarodomar

Det internationella samarbetet om överförande av straffverkställighet regleras bl.a. i 1970 års europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar (brottmålsdomskonventionen) och i Europarådets konvention om överförande av dömda personer (överförandekonventionen). De processer för överförande av straffverkställighet som dessa konventioner anvisar har införlivats i svensk rätt genom lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (IVL). I IVL, men även i vissa andra lagar om internationellt samarbete, finns särskilda bestämmelser om utevarodomar. Därtill finns ett särskilt regelverk som består av ett antal rambeslut som har antagits inom den Europeiska unionen (EU) om överförande av straffverkställighet. I dessa rambeslut finns avslagsgrunder för det fall domen eller beslutet har fattats efter förhandling i den dömdes utevaro.

Utredningen om internationell straffverkställighet (Ju 2011:03) har fått i uppdrag att se över IVL och föreslå en tydligare och mer ändamålsenlig verkställighetsreglering. Dessutom ska utredningen föreslå hur rambeslutet om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder och rambeslutet om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder samt rambeslutet om utevarodomar, i aktuella delar, ska genomföras i svensk rätt (Dir 2011:28). Utredningen beräknar att avsluta sitt arbete senast den 31 mars 2013.

Enligt vår bedömning innebär de förslag som vi nu lämnar inga sådana förändringar vid meddelande av utevarodomar som är av betydelse vid bedömningen av om Sverige uppfyller de krav på förfarandet som ställs upp i nämnda regelverk.

11.6.5 Tredskodom i brottmål bör inte införas

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att avgöra brottmål i den tilltalades utevaro utan en materiell prövning i sak.

Vi har övervägt om reglerna att avgöra ett brottmål i den tilltalades utevaro kan ändras så att det införs en liknande ordning som när en part i ett dispositiv tvistemål uteblir från en huvudförhandling utan laga förfall. I tvistemål innebär det som huvudregel att tredskodom då kan meddelas, dvs. att parten förlorar målet i princip utan en materiell prövning. Ett förslag i den riktningen skulle ligga i linje med våra principiella utgångspunkter att parterna i större utsträckning bör ha inflytande över målets handläggning och ta ett ansvar för att medverka i processen. Vi har emellertid valt att inte lägga fram något sådant förslag.

Med vår utgångspunkt att åklagaren alltid ska framställa ett påföljdsyrkande i samband med att åtalet väcks så har åklagaren tagit ställning i såväl skuld- som påföljdsfrågan. Det gör att det skulle vara praktiskt möjligt för rätten att bifalla åtalet utan någon materiell prövning av åtalet. Domstolen skulle kunna pröva enbart att talan är förenlig med lag och att förutsättningarna är uppfyllda för att målet ska kunna avgöras efter huvudförhandling trots att den tilltalade inte personligen är närvarande. För att tillgodose kravet på rättssäkerhet skulle domstolen i ett sådant förfarande även kontrollera att åklagarens påföljdsyrkande inte var för strängt. Bland annat för att behålla tyngdpunkten i brottmålsprocessen i

första instans skulle det krävas en möjlighet att målet efter avgörandet skulle kunna återupptas i tingsrätt.

Fördelarna med en ordning som den beskrivna är att den sannolikt skulle frigöra stora resurser för domstolar och åklagare att hantera mer komplicerade brottmål. Det skulle effektivisera tingsrättsprocessen. Konsekvensen för den tilltalade av att inte medverka i processen skulle bli tydlig. Den tilltalade skulle slippa besvär, obehag och kostnader som är förenade med att tingsrätten dömer ut vite och beslutar om nytt vite alternativt hämtning eller häktning till ett senare förhandlingstillfälle. Målsäganden, vittnen och andra bevispersoner skulle inte behöva kallas till förhandling på nytt. Målet skulle kunna avslutas snabbt och utan större insatser.

Att avgöra mål utan en materiell prövning skulle sannolikt kräva att en rätt till återupptagande införs. Erfarenheter från det danska utevaroförfarandet, i vilket domstolen visserligen prövar målet i sak, visar att den obegränsade möjlighet som finns i Danmark till återupptagande av målet i första instans inte utnyttjas annat än i begränsad omfattning.²² Ett förfarande med återupptagande av brottmål i första instans har tidigare övervägts av Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor i *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II, sjunde promemorian från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor*.²³ Övervägandena gällde då införandet av en ordning om återupptagande av mål efter utevarodom till följd av en föreslagen utvidgning av området för handläggning i den tilltalades utevaro. Arbetsgruppen övervägde att införa en rätt till återupptagande av målet om den tilltalade kunde visa laga förfall för sin underlåtenhet att inställa sig vid huvudförhandlingen. Vad som talade mot att införa en sådan möjlighet angavs vara den extra administration det skulle innebära för domstolarna att hantera ansökningar om återupptagande. Det angavs också finnas en risk för att återupptagandeinstitutet skulle användas för att fördröja verkställigheten av en dom. Dessutom konstaterade arbetsgruppen att det skulle kräva en ganska omfattande och krånglig reglering. Inte bara skulle det behövas regler om den fortsatta handläggningen utan, resonerade arbetsgruppen, även utredning om frågor om reformatio in pejus och åtalsjusteringar.

²² *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II, sjunde promemorian från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor*, s. 81.

²³ Domstolsverkets diariern 761-2004, s. 35 f.

En annan aspekt som lyftes fram i promemorian var vad som ska gälla om domen både återupptas och överklagas. Likaså nämnde arbetsgruppen att det behövde övervägas vad som skulle gälla för återupptagande i någon del. Arbetsgruppen menade att det inte är enkelt att formulera begripliga överklagandehänvisningar så att den tilltalade inte riskerar rättsförluster i samband med återupptagande och överklagande av en utevarodom.

Vi instämmer i de överväganden som Domstolsverkets arbetsgrupp gjort när det gäller återupptagandeinstitutets nackdelar. Systemet riskerar att bli processekonomiskt ineffektivt på grund av de konsekvenser som har beskrivits ovan.

Vad som vidare talar mot en ordning där målet kan avgöras utan prövning i sak är att det vore ett betydande avsteg från den svenska straffprocessuella traditionen. Det skulle innebära att en rätt till sakprövning i första instans garanteras först efter ett återupptagande av målet. Med en möjlighet till återupptagande får garantierna enligt artikel 6.1 Europakonventionen om en rättvis rättegång i och för sig i allmänhet anses vara tillräckligt tillgodosedda.²⁴ Det är dock tveksamt om det är förenligt med det allmänna rättsmedvetandet att en person skulle kunna dömas för brott till följd av att han eller hon inte kommit till en domstolsförhandling utan att åtalet prövades. Det kan uppfattas som en mindre adekvat och alltför ingripande konsekvens av frånvaron. Den tilltalade får visserligen förväntas känna till att hans eller hennes sak ska prövas vid huvudförhandlingen och det kan uppfattas som rimligt att han eller hon då få ta ansvar för att medverka genom att närvara personligen eller bära konsekvenserna av att utebli från förhandlingen.

Enligt artikel 6.2 i Europakonventionen råder den s.k. oskyldighetspresumtionen, vilket innebär att den som anklagas för brott ska betraktas som oskyldig tills hans eller hennes skuld lagligen fastställts. En misstänkt får inte straffas för att han eller hon använder rätten att t.ex. hålla tyst eller inte medverka i utredningen. Att den tilltalades underlåtenhet att följa rättens föreläggande att komma till huvudförhandlingen kan medföra att målet avgörs utan sakprövning innebär enligt vår bedömning i och för sig inte att ett sådant system skulle stå i strid med oskyldighetspresumtion. Skälet till det är att den aktivitet som krävs av den tilltalade inte rör utredningen i sig utan målets handläggning. Vi bedömer ändå att en

²⁴ Jfr Danelius, a.a., s. 211 f.

sådan ordning är mindre väl förenlig med det allmänna rättsmedvetandet.

Vid en samlad bedömning anser vi att vårt förslag till ett särskilt förfarande i erkända mål i tingsrätt bättre tillgodoser parternas behov av inflytande. De ökade möjligheter att avgöra mål i den tilltalades utevaro som vi föreslår tillgodoser bättre de krav på deltagande som kan ställas på parterna i processen. Vi föreslår därför inte att det införs någon motsvarighet till ett tredskodomsinstitut i brottmål.

11.6.6 Kravet på att saken ska kunna utredas tillfredsställande tas bort

Förslag: Kravet i 46 kap. 15 a § första stycket RB att saken ska kunna utredas tillfredsställande för att målet ska få avgöras när den tilltalade inte är personligen närvarande tas bort. I stället ska målet kunna avgöras i den tilltalades utevaro om det inte finns särskilda skäl som talar mot det.

Såsom den nuvarande bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB är utformad får ett mål avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro om saken kan utredas tillfredsställande. Vi föreslår att utredningskravet ska tas bort. Förslaget bygger på ett från principiella utgångspunkter förändrat synsätt vad gäller ansvaret för utredningen i målet. Förändringen innebär att ett tydligare ansvar och inflytande över utredningen läggs på åklagaren. Det innebär också ett ökat ansvar på den tilltalade att ta tillvara sin rätt att närvara vid en huvudförhandling.

Vi menar att utevarobestämmelsen ska utformas så att målet kan avgöras i den tilltalades utevaro om det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Sådana skäl kan enligt vår mening vara att den tilltalades personliga närvaro krävs för att han eller hon ska identifieras av ett vittne eller en målsägande, att åklagaren begär att den tilltalade ska höras eller att målet rör åtal mot en person som inte fyllt 18 år. Särskilda skäl kan också föreligga om utredningen i påföljdsdelen inte är fullständig eller om rätten har att pröva en fråga om utvisning.

Förändringsbehovet

Det finns anledning att överväga förändringar av bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB om avgörande efter huvudförhandling från vilken den tilltalade uteblivit eller inställt sig till endast genom ombud. Enligt Domstolsverket kan orsaken till att huvudförhandlingar i delgivna brottmål ställs in i många fall antas vara att domstolen anser att utredningskravet inte är uppfyllt eller känner osäkerhet i frågan.²⁵

Lagrådet konstaterade vid 2001 års reform att det var svårt att i lagtext med ett gott resultat uttrycka sådana avvägningar som domstolen i praktiken kan behöva göra vid prövningen av om målet kan avgöras i den tilltalades utevaro.²⁶ Som lagstiftaren då också konstaterade understryker Lagrådets uttalanden de svårigheter som finns att beskriva den utevaroprövning som domstolen ska göra. Svårigheterna visar problemet med att tydligt avgränsa det krav som rätten ska ställa på att saken kan utredas tillfredsställande. Vi har berört detta i avsnitt 11.6.1.

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor har tidigare föreslagit förändringar i rättegångsbalkens bestämmelser om avgörande efter huvudförhandling i fall då den tilltalade är delgiven stämning och kallelse men ändå inte kommer till förhandlingen. Genom domardiskussioner och en enkätundersökning till hälften av landets tingsrätter utreddes orsakerna till att förhandlingar ställs in. När det gäller utredningskravet kom arbetsgruppen fram till att varken förarbeten eller praxis gav någon klar vägledning för hur rekvisitet om tillfredsställande utredning skulle tillämpas praktiskt av tingsrätterna. Det angavs vara skälet till att arbetsgruppen, som vi redovisat i avsnitt 11.6.1, föreslog att kravet skulle ersättas med en bestämmelse om att den tilltalades personliga närvaro inte var nödvändig för utredningen. De tillämpningssvårigheter som arbetsgruppen pekade på var att tillämpningen skiftar mellan olika domstolar och även inom samma domstol. Yngre domare angavs vara mer restriktiva med att avgöra mål i den tilltalades utevaro än äldre kollegor.²⁷

Vid våra diskussionsmöten med brottmålsadvokater, domare och åklagare har deltagarna efterlyst klagande förarbetsuttalanden

²⁵ *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*, s. 132 f.

²⁶ Prop. 2000/01:108 s. 23.

²⁷ *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II, sjunde promemorian från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor*. Domstolsverkets diarienummer 761-2004.

eller lagstiftning om hur utevaroreglerna ska tillämpas. Många har efterfrågat utökade möjligheter att avgöra mål i den tilltalades utevaro genom att högre straff kan dömas ut och att kravet på tillfredsställande utredning mjukas upp. Vid diskussionerna har även framkommit att vissa domare överlåter åt åklagaren att bedöma om saken går att utreda tillfredsställande.

En genomgång av rättsfall från Högsta domstolen och hovrätterna visar på tillämpningsproblemen kring kravet att saken kan utredas tillfredsställande och att domstolarnas praxis är förhållandevis restriktiv.²⁸

Det är olyckligt att det finns otydligheter kring hur utredningskravet ska tillämpas. Sannolikt leder det till att förhandlingar ställs in i onödan. Det är en negativ effekt av att ansvarsfördelningen mellan åklagare och domstol inte är tillräckligt tydlig. Detta talar för att det finns skäl att överväga förändringar av bestämmelsen.

Ansvar för utredningen

Rättegångsbalkens regler om rättegången i brottmål bygger på att rätten har det yttersta ansvaret för att domen blir materiellt riktig. Som framgår av avsnitt 4–5 har vi antagit en något annorlunda utgångspunkt och lägger ett tydligare ansvar på åklagaren för statens talan.

Vi menar att åklagaren ska ha inflytande över om målet kan prövas vid huvudförhandlingen och ha det övergripande ansvaret för statens talan. När åklagaren väcker åtal ska han eller hon ha gjort bedömningen att utredningen i skuldfrågan är tillräcklig för att den tilltalade ska dömas för brottet. Anser åklagaren att målet kan avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro ska huvudförhandlingen i princip kunna hållas om inte rätten finner särskilda skäl mot det. Den bedömning som åklagaren då gör, att utredningen i skuldfrågan är tillräcklig, även utan att den tilltalade hörs personligen vid huvudförhandlingen, ska vara utslagsgivande. Det ställer krav på åklagaren att se till att utredningen dokumenteras väl under förundersökningen och att den håller tillräckligt god kvalitet för att uppgifter däri kan ligga till grund för en fällande dom. Gör rätten en annan bedömning än åklagaren gjort av utred-

²⁸ Se NJA 1999 s. 362, NJA 2000 s. 661, NJA 2009 s. 836, RH 1986:62, RH 1999:8 och RH 2011:4.

ningen ska åtalet ogillas. Med en sådan ordning klargörs att rätten inte ska göra någon preliminär bedömning av om utredningen är tillräcklig för en fällande dom.

Vad gäller påföljdsfrågan ska åklagaren enligt vårt förslag i normalfallet inhämta utredning om den misstänktes personliga förhållanden och i åtalet framställa ett yrkande om påföljd som domstolen inte kan gå utöver. I de allra flesta fall torde domstolen genom detta ha tillgång till den utredning som behövs för sina överväganden om valet av påföljd. Skulle så inte vara fallet kan rätten komplettera utredningen. Ofta bör det kunna ske före huvudförhandlingen, t.ex. i de fall då det i ett yttrande från Kriminalvården anges att ytterligare personutredning behövs. Om utredningen i påföljdsfrågan ändå inte är tillräcklig kan det vara ett sådant särskilt skäl som innebär ett hinder mot att målet avgörs efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro. Det bör understrykas att det endast är nödvändigt om det behövs komplettering för att ta ställning till om den tilltalade bör dömas till en mindre ingripande påföljd än vad åklagaren förespråkat. Det bör krävas att det finns någon särskild anledning som medför att den utredning som finns inte är tillräcklig. Så kan exempelvis fallet vara om det förflutit lång tid sedan personutredningen hämtades in.

Som tidigare nämnts avgör domstolen saken utifrån det processmaterial som läggs fram vid huvudförhandlingen. Vid avgörande av brottmål efter huvudförhandling som den tilltalade inte kommit till blir processmaterialet sannolikt mindre gediget än om han eller hon hade närvarat vid förhandlingen. I mål där muntlig bevisning, utöver den tilltalades egna uppgifter, åberopas kan bevisupptagningen också påverkas. Försvarens kanske inte alla gånger har sådan information som behövs för att kunna ställa relevanta frågor till den person som ska höras. Utöver att inte den tilltalade hörs, kan han eller hon också sägas gå miste om möjligheten att påverka bevisvärdet av de uppgifter som andra förhörspersoner lämnar. Detta är enligt vår mening emellertid en rimlig konsekvens av det ökade partsansvaret. Det väsentliga är att den tilltalade har fått del av kallelse till förhandlingen och därigenom beretts tillfälle att ställa frågor. Vi anser inte att det finns några avgörande invändningar mot detta ur rättssäkerhetssynpunkt.

I förarbetena till nuvarande regler sägs att det aldrig kan komma i fråga att avgöra ett mål i den tilltalades utevaro, om bevisningen i målet pekar i olika riktningar eller av andra skäl inte är helt entydig eller bevisningen kan antas komma att framstå som mindre tillför-

litlig, om den skulle konfronteras med den tilltalades egna uppgifter (prop. 1981/82:105 s. 22).

Domstolens uppgift bör enligt den rollfördelning som vi skisserat vara att pröva skuldfrågan i målet utifrån befintlig utredning och inte ansvara för att komplettera den. Rätten bör alltså enbart se till att otydligheter klarläggs och reds ut genom att ställa förtydligande frågor. Pekar i stället utredningen i olika riktningar eller är den inte helt entydig är det inte i sig skäl för att ställa in förhandlingen. Domstolen får i sådant fall ogilla åtalet. Så länge åklagaren anser att målet kan tas till avgörande på befintlig utredning bör målet följaktligen i de allra flesta fall kunna avgöras.

Motsvarande gäller i princip om utredningen i påföljdsdelen är bristfällig. Det kan emellertid vara så att personutredningen är inaktuell till följd av att lång tid förflutit sedan den gjordes eller att det saknas uppgifter som behövs för rätten att bedöma om en mildare påföljd än den som åklagaren yrkat kan dömas ut. Med nuvarande ordning leder svårigheter att i den tilltalades utevaro utreda påföljdsfrågan på ett tillfredsställande sätt ofta till att en förhandling ställs in. En personlig kontakt anses ofta vara nödvändig om det finns tveksamheter kring påföljdsfrågan som behöver redas ut.²⁹ Vi menar att det ökade och tidigare fokus på påföljdsfrågan som följer av våra förslag bör leda till att sådana situationer uppstår mer sällan. I de fall det finns sådana brister i personutredningen kan rätten alltjämt anse sig vara förhindrad att pröva påföljdsfrågan. Ett exempel är om åklagaren yrkar att påföljden ska bestämmas till skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst men det av uppgifterna i personutredningen inte framgår att den tilltalade samtyckt till att utföra samhällstjänst. Den tilltalades inställning då måste klarläggas, om det inte står klart för rätten att den tilltalade ska dömas till en mindre ingripande påföljd. Då finns det särskilda skäl mot att avgöra saken i den tilltalades utevaro. Om det i stället är så att rätten, till skillnad från åklagaren och den tilltalade, menar att en föreskrift om samhällstjänst inte är lämplig med hänsyn till den tilltalades person eller övriga omständigheter får situationen anses vara annorlunda. Är parterna överens om att påföljden är lämplig och underlaget är tillräckligt för rätten att bedöma att den

²⁹ Prop. 1981/82:105 s. 24. Departementschefen uttalade att avsaknaden av personlig kontakt torde i flertalet fall göra påföljdsfrågan så tveksam att målet inte kan avgöras i den tilltalades utevaro.

inte är för sträng bör domstolen kunna godta åklagarens påföljdsyrkande eller välja en lindrigare påföljd.

Särskilda skäl i stället för ett utredningskrav

Utredningskravet (att saken kan utredas tillfredsställande) bör enligt vår bedömning tas bort så att det tydliggörs att domstolen ska avgöra målet i sak på den utredning som parterna har lagt fram och inte ansvara för att hämta in ytterligare utredning i skuldfrågan för att eftersträva en materiellt riktig dom. Vi menar att lagtexten därför bör utformas så att målet ska kunna avgöras om det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Det ökar möjligheterna att avgöra fler mål efter huvudförhandling från vilken den tilltalade uteblivit eller inställt sig endast genom ombud. En presumtion av föreslaget slag tydliggör åklagarens ansvar för statens talan och att ansvaret för utredningen i ett brottmål förskjuts till åklagaren. En sådan regel skulle vidare vara enklare att tillämpa.

Ett visst utrymme behöver, som nämnts, förbehållas domstolen att inte avgöra målet efter förhandling i den tilltalades utevaro om särskilda skäl talar mot det. Behovet av kompletterande utredning i påföljdsdelen har redan berörts. Särskilda skäl kan alltså föreligga om utredningen i påföljdsdelen inte är fullständig eller om rätten har att pröva en fråga om utvisning. Även en tilltalad som inte behöver vara närvarande av utredningsskäl kan ha ett krav på att få vara personligen närvarande för att få insyn i målet och möjlighet att föra fram sin sak inför rätten. Det kan också finnas ett allmänintresse av att den tilltalade är personligen närvarande. När det är fråga om sådana brott som kan komma i fråga för utevarohandläggning dvs. brott som varken är bagatellartade eller särskilt allvarliga, får dessa intressen i vanliga fall anses tillgodosedda genom att den tilltalade har fått möjlighet att närvara vid huvudförhandlingen. Undantagsfall kan dock förekomma. Om en tidigare huvudförhandling har ställts in för att tillgodose ett sådant intresse, är det knappast ett beaktansvärt skäl mot att avgöra målet utan att den tilltalade är personligen närvarande vid ett senare huvudförhandlingstillfälle.

Ett annat skäl kan tänkas vara att målet rör ett åtal som väckts mot den som inte fyllt 18 år. I sådana mål fyller det som huvudregel ett särskilt pedagogiskt syfte att den unge personligen möter företrädare för rättsväsendet. Detta är en bärande tanke bakom flera av

bestämmelserna i LUL. Om åtalet rör en tilltalad under 18 år bör det i normalfallet anses vara ett särskilt skäl mot att avgöra målet om han eller hon inte kommer till huvudförhandlingen. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan den tilltalades ungdom även när det gäller tilltalade mellan 18 och 21 år utgöra ett särskilt skäl mot att avgöra målet efter huvudförhandling i hans eller hennes utvaro. En bedömning får här göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Kravet på närvaro kan dock behöva efterges om den unge avviker eller håller sig undan. På samma sätt kan ett uttryckligt samtycke till att målet avgörs i utvaro vägas in i bedömningen.

Det kan dessutom finnas fall när åklagaren anser att den tilltalade måste höras eller att den tilltalades personliga närvaro krävs för att han eller hon ska identifieras av ett vittne eller en målsägande. Åklagaren kan också ändra uppfattning på grund av uppgifter som kommer fram under huvudförhandlingen och begära att den tilltalade ska vara personligen närvarande. Även i en sådan situation får det anser finnas särskilda skäl mot att avgöra målet utan den tilltalades personliga närvaro.

En förskjutning av ansvaret för statens talan från rätten till åklagaren kan innebära att fler mål kommer att avgöras i den tilltalades utvaro. Det är svårt att bedöma om det får till följd att fler domar överklagas. En negativ konsekvens av fler överklaganden av utvarodomar skulle vara att processen blev förskjuten till hovrätten som får avgöra målet på ett annat underlag. Det kan antas att den ökade förutsebarhet som det innebär att den tilltalade redan före förhandlingen vet vilken påföljd åklagaren förespråkar, gör att den som har ett intresse av att komma till förhandlingen gör det. Den tilltalade som väljer att inte inställa sig har fått information om det strängaste straff som kan dömas ut. Han eller hon bör därför inte ha ett lika stort intresse av att överklaga.

11.6.7 Svårare straff och fler påföljder ska kunna omfattas

Förslag: Utan att den tilltalade är personligen närvarande vid förhandlingen får rätten inte döma till fängelse i mer än sex månader, slutna ungdomsvård eller skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB. Rätten får inte heller döma till villkorlig dom eller skyddstillsyn med särskild föreskrift om samhällstjänst eller till skyddstillsyn med särskild föreskrift om behandlingsplan, om alternativstraffet överstiger fängelse i sex månader.

Aktuell påföljd ska avgöra om målet kan avgöras i den tilltalades utevaro

Vilken påföljd som kan bli aktuell ska vara avgörande för om målet kan avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro. Som regeln i 46 kap. 15 a § RB nu är utformad kan domstolen döma till böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. Vidare kan domstolen, om den förordnar att tidigare utdömd påföljd ska avse också det andra brottet, förklara villkorligt medgiven frihet förverkad så länge strafftiden sammantaget inte överstiger tre månader.

Det kan diskuteras om rättens möjlighet att döma den tilltalade i utevaro ska vara beroende av hur strängt straff som kan komma i fråga. Vissa brott med höga straffvärden är enkla att bedöma och lämpar sig väl att avgöra utan att den tilltalade är personligen närvarande vid förhandlingen. Samtidigt kan brott med låga straffvärden vara komplexa och anses som mindre lämpliga att avgöra i den tilltalades utevaro.

Vi anser att det finns goda skäl för att lagregeln utformas med utgångspunkt i hur ingripande påföljd som kan bli aktuell i det enskilda fallet. Med ett sådant resonemang kommer frågan om målet kan avgöras i den tilltalades utevaro att bero på hur allvarligt brott åtalet gäller. Tillsammans med den föreslagna bestämmelsen i 30 kap 3 a § RB innebär det att åklagarens påföljdsyrkande kommer att vara styrande för vilka mål som kan avgöras i den tilltalades utevaro. Påföljdsyrkandet ger uttryck för åklagarens syn på brottslighetens allvar. Vid grövre brott finns det i regel ett allmänintresse av att den tilltalade är personligen närvarande vid huvudförhandlingen. Åklagarens påföljdsyrkande innebär också en tydlig avgränsning som

gör det enkelt för rätten att bedöma om målet kan avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro eller inte. Bedömningen underlättas av att domstolen inte behöver göra en prognos av hur ingripande påföljd som kan bli aktuell.

Påföljdssystemet har genomgått stora förändringar under senare år med möjlighet för rätten att döma ut nya påföljder och kombinationer av påföljder. Ett av skälen till att huvudförhandlingar i delgivna brottmål ställs in är att ett strängare straff eller annan påföljd kan förväntas än som får dömas ut vid handläggning i den tilltalades utevaro.³⁰ Tveksamheter kring detta kan undvikas genom en tydlig avgränsning av vilka påföljder som inte kan aktualiseras i den tilltalades utevaro. Det är vår uppfattning att tillämpningsområdet dessutom kan utvidgas till svårare straff och fler påföljder jämfört med vad som gäller i dag. Med en utvidgning behöver färre mål ställas in och det leder till en effektivare handläggning, vilket enligt vår mening kan ske utan att det äventyrar rättssäkerheten.

I 46 kap. 15 a § första stycket 2 och 3 punkten RB regleras två specialfall när handläggning i den tilltalades utevaro också är möjlig. Det är dels fråga om fall då den tilltalade har avvikit eller håller sig undan på sådant sätt att han eller hon inte kan hämtas till huvudförhandlingen. Då får målet avgöras även om den tilltalade inte fått del av kallelse till förhandlingen. Dels gäller det situationer då den tilltalade lider av en allvarlig psykisk störning och hans eller hennes närvaro därför inte är nödvändig. Ingen av dessa möjligheter är begränsade i fråga om vilken påföljd som är aktuell i målet. Vi ser ingen anledning att göra förändringar av dessa bestämmelser.

Fängelse

När det gäller påföljden fängelse föreslår vi att tremånadersgränsen ska höjas till sex månader. Skälen till det är följande.

Vid de diskussionsmöten som vi hållit med brottmålsadvokater, domare och åklagare förespråkades en möjlighet för domstolen att i den tilltalades utevaro döma till fängelse i sex månader. Det framfördes också som förslag att domstolen skulle kunna döma till ännu

³⁰ Domstolsverkets överväganden i *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*. Redovisning av ett regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, s. 132 f.

strängare straff om den tilltalade uttryckligen accepterat att målet avgörs utan att han eller hon personligen är närvarande.

En reglering med olika strafftak som är beroende av om den tilltalade samtycker till att målet avgörs i utevaro tillämpas i både Danmark och Finland, se avsnitt 11.6.3 och bilaga 4. Påföljden där kan bestämmas till högst sex månaders fängelse om den tilltalade samtyckt till att målet avgörs efter huvudförhandling från vilken han eller hon uteblir, annars till högst fängelse i tre månader. I Norge är strafftaget ett års fängelse. Det krävs där att den tilltalade antingen har samtyckt till att saken behandlas i hans eller hennes utevaro eller att den tilltalade har uteblivit utan att det är upplyst eller sannolikt att han eller hon har laga förfall

I både Danmark, Finland och Norge finns alltså större möjligheter än i Sverige att avgöra mål i den tilltalades utevaro. Vi ser inga rättssäkerhetsskäl som hindrar att gränsen höjs så att rätten kan döma till fängelse i sex månader i fall den tilltalade inte är personligen närvarande vid förhandlingen. Eftersom vi föreslår att åklagaren ska inhämta personutredning och att åklagarens yrkande i påföljdsfrågan ska utgöra ramen för processen, så har den tilltalade före huvudförhandlingen fått möjlighet att bilda sig en god uppfattning om den påföljd som kan bli aktuell och att ta del av underlaget för åklagarens bedömning. Han eller hon är alltså väl informerad om saken som ska prövas vid förhandlingen. Om den tilltalade inte kommer till förhandlingen kan det ses som ett val som bör respekteras även utan ett uttryckligt samtycke från honom eller henne till handläggning i utevaro.

Det är lämpligt att det maximala fängelsestraff som domstolen kan döma till bestäms till sex månader. Det kan normalt sett inte anses finnas ett allmänintresse av att den tilltalade inställer sig personligen vid huvudförhandlingen som är tillräckligt starkt för att i dessa fall motivera att avgörandet fördröjs.

Med ett strafftak på fängelse i sex månader blir tillämpningsområdet förhållandevis stort. År 2011 var fängelse huvudpåföljd i drygt 12 700 domstol. Av dessa bestämdes fängelsestraffet i 70 procent av fallen till högst sex månader (Kriminalstatistik 2011, BRÅ). Det är alltså en mycket stor andel av utdömda fängelsestraff som bestäms till högst sex månader. Vi har redogjort för orsakerna till detta i avsnitt 9.2.5. Detta gör enligt vår bedömning att en maxgräns på sex månader skulle ge goda möjligheter att avgöra fler mål i utevaro.

Det är också vår bedömning att oönskade tröskeffekter i större utsträckning kan undvikas om gränsen för utevarohandläggning bestäms till fängelse i sex månader. År 2011 var huvudpåföljden fängelse i mer än tre men högst fyra månader i drygt 700 fall. I stället för att kunna avgöra dessa mål i utevaro är domstolen hänvisad till att tillgripa sanktioner för att få den tilltalade att inställa sig till en ny huvudförhandling. Samma år var huvudpåföljden i drygt 1 100 fall fängelse i mer än sex månader men mindre än ett år. Troligt är att bara en mindre andel av dessa fall avser påföljden sju månaders fängelse.

Som framgår längre fram i detta avsnitt anser vi inte att det bör införas en möjlighet till återupptagande av målet i tingsrätten efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro. För att ytterligare höja straffmaximum skulle det möjligen behöva införas ett sådant förfarande i svensk rätt för att garantera den tilltalades rättigheter.

Sammanfattningsvis anser vi att fängelse i sex månader framstår som ett lämpligt straffmaximum vid avgörande av mål efter huvudförhandling som den tilltalade inte inställt sig personligen till. För att överväga ett vidare tillämpningsområde bör förfarandet enligt vårt synsätt först tillämpas en tid och utfallet av det utvärderas. Vår målundersökning indikerar att i drygt en procent (1,2 %) av målen bestäms påföljden till fängelse mellan sex månader och ett år. Det torde alltså röra sig om förhållandevis få mål som skulle inkluderas om strafftaget i stället bestämdes till fängelse i ett år.

Böter, villkorlig dom och skyddstillsyn

Det finns inte skäl att ändra rättens möjlighet att döma till böter, fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening, i annat avseende än att fängelsestraffets längd utsträcks till högst sex månader (se föregående avsnitt). En begränsning bör dock ske av möjligheten att döma till s.k. 28:3-fängelse eller till villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med en särskild föreskrift om det innebär att ett s.k. alternativstraff som är högre än fängelse i sex månader ska anges i domslutet.

Rätten kan meddela olika kombinationer av påföljder samt förordnanden och föreskrifter som följer av 27, 28 och 30 kap. BrB. När det gäller de föreskrifter som rätten kan meddela om samhällstjänst vid villkorlig dom eller skyddstillsyn samt om kontraktsvård vid skyddstillsyn (27 kap. 2 a §, 28 kap. 2 a § och 30 kap. 9 § andra

stycket 3 BrB) ska rätten ange det fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd (ett alternativt fängelsestraff).

Vi har redogjort för vår syn på hur alternativstraffet förhåller sig till brottets allvar i avsnitt 9.2.5. Vi menar att det allmänna intresset av att den tilltalade personligen närvarar vid huvudförhandlingen inte skiljer sig åt om åklagaren yrkar att den tilltalade ska dömas till ett fängelsestraff eller till en frivårdande påföljd med ett motsvarande alternativstraff.

Vid påföljdsvalet är fängelse visserligen en strängare påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn. För den enskilde är ett fängelsestraff också mer ingripande än frivårdspåföljderna. Vi anser emellertid att synen på brottets eller brottsligheten allvar bör väga tungt vid bedömning av om målet kan avgöras i den tilltalades utevaro. Villkorlig dom och skyddstillsyn med särskild föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn med särskild föreskrift om behandlingsplan bör därför inte kunna dömas ut, om alternativstraffet överstiger fängelse i sex månader och den tilltalade inte personligen är närvarande vid förhandlingen.³¹ Det är en begränsning som överensstämmer med den som föreslås i det särskilda förfarandet i erkända mål. Det finns inte anledning att ha olika straffmaximum vid avgörande av vissa erkända mål och avgörande efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro. En så enhetlig reglering som möjligt underlättar domstolens handläggning.

Domstolen ska alltså inte kunna döma till villkorlig dom eller skyddstillsyn efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro om det alternativstraff som ska anges i domslutet överstiger fängelse i sex månader.

Med dagens ordning torde det sällan ske att rätten, i varje fall vid högre straffvärden, anser att saken kan utredas tillfredsställande och dömer till en frivårdande påföljd med föreskrift om samhällstjänst eller kontraktsvård utan att den tilltalade är personligen närvarande vid förhandlingen. Den inskränkning som vårt förslag innebär i jämförelse med den nuvarande bestämmelsen bör alltså inte medföra någon skillnad i praktiken.

När det gäller skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB är det en påföljds kombination som endast utnyttjas som

³¹ Jfr med föredragandens uttalanden i anledning av Lagrådets yttrande i prop. 1981/82:105 s. 24 att rättens möjlighet att döma ut olika påföljder inte bör vara begränsad mer än nödvändigt.

alternativ till ett längre fängelsestraff. Bestämmelsen tillämpas företrädesvis när den tilltalade är en ung person och när det med hänsyn till brottets straffvärde eller tidigare brottslighet är oundgängligen påkallat att påföljdskombinationen används. Påföljdskombinationen används förhållandevis sällan och det torde vara ovanligt att rätten dömer till s.k. 28:3-fängelse i den tilltalades utevaro, även om det är möjligt enligt gällande rätt. Vi anser med hänsyn till vad som anförts ovan om betydelsen av brottets allvar och värdet av en konsekvent reglering att rätten inte bör kunna döma till skyddstillsyn i förening med fängelse i den tilltalades utevaro.

Överlämnande till särskild vård

Enligt 46 kap. 15 a § första stycket 3 RB kan mål prövas trots att den tilltalade inte inställt sig till huvudförhandlingen om den tilltalade lider av en allvarlig psykisk störning och hans eller hennes närvaro därför inte är nödvändig. Det finns ingen begränsning i sådant fall avseende vilken påföljd som kan dömas ut. Vi ser ingen anledning att ändra bestämmelsen i detta avseende. Det innebär att rätten även fortsättningsvis efter handläggning i utevaro ska kunna överlämna den tilltalade till rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § BrB.

Möjligheten enligt 31 kap. 2 § BrB att bestämma påföljden till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) används, som vi angett i avsnitt 9.2.5, mycket sällan. Det torde vara vanligare att domstolen väljer att döma till skyddstillsyn med föreskrift om att den dömda ska underkasta sig viss vård, i stället för till överlämnande till vård enligt LVM. Vi ser inte anledning att göra skillnad mellan möjligheten att döma ut dessa påföljder. Det går inte heller att motivera varför ett större krav skulle ställas på att den tilltalades ska vara närvarande när han eller hon är i sådant skick att beslut om tvångsvård kan vara aktuellt, än vad som annars är fallet. Rätten ska därför enligt vårt förslag kunna överlämna den tilltalade till vård enligt LVM efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro.

Särskilt om ungdomsvård och ungdomstjänst

Mål avseende unga lagöverträdare bör av i första hand pedagogiska skäl avgöras efter huvudförhandling vid vilken den unge är personligen närvarande. Det gör att utrymmet att döma ut en ungdomspåföljd (32 kap. 1–3 §§ BrB) efter handläggning i hans eller hennes utevaro är begränsat. Vi anser emellertid inte att det finns bärande skäl att helt undanta påföljderna från bestämmelsens tillämpningsområde. Ungdomsvård och ungdomstjänst bör i undantagsfall kunna dömas ut efter huvudförhandling vid vilken den unge inte varit personligen närvarande.

Eftersom det krävs särskilda skäl för att döma någon som fyllt 18 år till ungdomstjänst så är den påföljden i första hand aktuell för dem mellan 15–18 år. I dessa fall torde normalt den tilltalades ungdom innebära att det finns särskilda skäl som talar starkt mot att målet avgörs utan att den unge är närvarande. För att rätten ska kunna döma till ungdomstjänst krävs vidare att påföljden är lämplig och att den unge samtycker till att ungdomstjänst döms ut. Det lär därför inte bli vanligt att rätten dömer till ungdomstjänst vid en förhandling som den tilltalade inte kommit till.

För att rätten ska kunna döma till ungdomsvård bör det krävas att brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde för en vuxen person enligt åklagarens uppfattning inte överstiger fängelse i sex månader. Vi ser då inget formellt hinder mot att målet avgörs trots att den unge inte personligen kommit till förhandlingen. Även detta lär vara en förhållandevis ovanlig situation.

Särskilt om slutna ungdomsvård

Påföljden slutna ungdomsvård (32 kap. 5 § BrB) är avsedd för brott som någon begått innan 18 års ålder. Det är en sträng påföljd som tillämpas vid allvarlig brottslighet. Vi kan inte se att det finns situationer där slutna ungdomsvård bör kunna dömas ut när den tilltalades uteblivit från förhandlingen eller enbart inställt sig genom ombud. Vi gör därför bedömningen att slutna ungdomsvård bör undantas från tillämpningsområdet för utevarohandläggning.

11.6.8 Reglerna vid sammanträffande av brott utvidgas och görs tydligare

Förslag: Möjligheten att förklara villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff förverkad i samband med förordnande enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB utsträcks till sex månader.

Om rätten dömer till fängelse och samtidigt förklarar villkorligt medgiven frihet förverkad får det samlade fängelsestraffets längd inte överstiga sex månader.

Förändringsbehovet

Rättens möjlighet att döma särskilt till påföljd eller att undanröja tidigare utdömd påföljd och döma till påföljd av annan art vid sammanträffande av brott (34 kap. 1 § första stycket 2 och 3 BrB) omnämns inte i den nuvarande utevarobestämmelsen. Det till skillnad från rättens möjlighet att förordna att en tidigare utdömd påföljd ska avse också ett annat brott (34 kap. 1 § första stycket 1 BrB). I sistnämnda fall ansåg Rättegångsutredningen att det inte fanns något att invända mot att domstolen i den tilltalades utevaro lät en tidigare påföljd omfatta även det nya brottet. Mot bakgrund av det infördes bestämmelsen i 46 kap. 15 a § andra stycket RB som anger att förordnanden enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB ska likställas med påföljder som anges i bestämmelsens första stycke, bl.a. fängelse i tre månader. Frågan om förverkande av villkorligt medgiven frihet vid ett sådant förordnande, enligt 34 kap. 1 och 4 §§ BrB, har lösts på så sätt att förverkande kan ske med en strafftid som uppgår till högst tre månader. Enligt förarbetsuttalanden ligger det i sakens natur att ett förverkande av återstående strafftid normalt inte bör ske om den tid av det tidigare fängelsestraff som återstår att avtjäna är längre än tre månader (prop. 1981/82:105 s. 11).

Regleringen har lett till tolkningssvårigheter när det gäller möjligheten för rätten att förverka villkorligt medgiven frihet i fall domstolen dömer särskilt till påföljd för ny brottslighet i den tilltalades utevaro (enligt 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB). Det är vår erfarenhet att domstolen i praktiken ser sig oförhindrad att i den tilltalades utevaro döma ut ett särskilt fängelsestraff och förordna om förverkande av villkorligt medgiven frihet så länge den sammanlagda strafftiden inte överstiger fängelse i högst tre månader.

I doktrin har frågan ställts varför inte domstolen, när den dömer till ett särskilt fängelsestraff för det nya brottet, borde kunna förordna om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 34 kap. 4 § BrB med en strafftid som uppgår till tre månader. En sådan lagtolkning har dock bedömts vara ”alltför racklig”.³²

Eftersom villkorligt medgiven frihet som huvudregel ska förverkas när domstolen dömer särskilt till påföljd för brott, finns det ett behov av att klargöra hur lagen ska tolkas i detta avseende. Därtill bör reglerna utvidgas med hänsyn till våra överväganden om att strängare straff ska kunna komma i fråga vid avgörande i den tilltalades utvaro.

Utvidgad möjlighet att förordna enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB i utvaro

Genom andra stycket i utvarobestämmelsen jämställs rättens förordnande att låta en tidigare påföljd omfatta det nya brottet med att rätten dömer ut en påföljd enligt bestämmelsens första stycke. Vi föreslår ingen ändring i detta avseende. I övriga fall av sammanträffande av brott dömer rätten till viss påföljd. Någon särskild reglering för att sådana fall ska omfattas av bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB är därför inte nödvändig.

I andra meningen i andra stycket i nuvarande 46 kap. 15 a § RB anges att förordnande enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB inte kan ske i samband med att villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förklaras förverkad med mer än tre månaders strafftid. Enligt vår uppfattning, vilket är förenligt med förslaget att rätten efter huvudförhandling i den tilltalades utvaro ska kunna döma till fängelse i sex månader, bör domstolen kunna ”baka in” straffet i en tidigare utdömd påföljd och samtidigt förverka återstående strafftid med högst sex månader. Vi föreslår alltså en utvidgning av utrymmet att förverka villkorligt medgiven frihet i de fall rätten förordnar att en tidigare påföljd ska omfatta den nya brottsligheten.

³² Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 46 kap. 15 a §.

Förverkande av villkorligt medgiven frihet vid fängelsestraff

Om ett mål kan avgöras i den tilltalades utevaro är rätten oförhindrad att tillämpa bestämmelserna i 34 kap. BrB. Det finns ingen i lag angiven inskränkning av möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff när rätten i den tilltalades utevaro dömer särskilt till fängelse (enligt 34 kap. 1 § första stycket 2 BrB). Det skulle kunna uppfattas så att domstolen vid utevarohandläggning kan förverka villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff på motsvarande sätt som om den tilltalade hade varit närvarande vid förhandlingen. Detta särskilt eftersom villkorligt medgiven frihet enligt huvudregeln i 34 kap. 4 § BrB ska förverkas om den tilltalade ska dömas särskilt till fängelse för ett brott som begåtts under prövotiden efter ett tidigare utdömt fängelsestraff. Emellertid torde det enligt doktrin rimligen aldrig ha varit avsett att en utevarodöm utan vidare skulle kunna omfatta även situationer när villkorligt medgiven frihet ska förverkas.³³ Praxis har inte heller utvecklats på det sättet. Tremånadersgränsen i den nuvarande bestämmelsens första stycke 1 har uppfattats begränsa den totala längden av det frihetsberövande som aktualiseras genom domen.

Det skulle vara inkonsekvent att ha olika syn på hur lång strafftid som kan förverkas beroende på om domstolen dömer särskilt till fängelse eller förordnar att ett tidigare fängelsestraff ska omfatta det nya brottet. För den tilltalade blir effekten av att dömas till exempelvis tre månaders fängelse, samtidigt som tre månader av en tidigare villkorligt medgiven frihet förverkas, densamma som att dömas till ett sex månaders fängelsestraff. Det får antas vara av dessa skäl som rättstillämpningen gått dithän att fängelse i tre månader, dvs. det straff som i dagsläget kan dömas ut enligt 46 kap. 15 a § första stycket 1 RB, har uppfattats som ett tak för det straff som den tilltalade sammantaget ska kunna drabbas av i en utevarosituation. Ett sådant resonemang är väl förenligt med förarbetsuttalandena avseende de förordnanden som ska omfattas av bestämmelsen (prop. 1981/82:105 s. 11). Departementschefen har framhållit att det ligger i sakens natur att det inte bör komma ifråga att i samband med förordnandet meddela ett beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet från tidigare fängelsestraff med mer än tre månader.

³³ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 46 kap. 15 a §.

Vi anser att domstolen i den tilltalades utevaro inte ska kunna döma till fängelse och samtidigt förverka villkorligt medgiven frihet från ett tidigare straff, om den sammanlagda strafftiden överstiger sex månaders fängelse. Utevarobestämmelsen ska därför ändras så att den tydliggör denna avgränsning vid sammanträffande av brott. Det innebär i de fall ett brottmål kan avgöras trots att den tilltalade inte personligen inställt sig vid huvudförhandlingen, att rätten alltså inte har samma möjligheter att döma enligt bestämmelserna i 34 kap. BrB, som om den tilltalade hade kommit till förhandlingen. Det kan också sägas innebära att möjligheten till utevarohandläggning blir begränsad när det kan vara aktuellt att förverka villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff. Det skulle kunna motivera en särskild högre gräns i de fall förverkande yrkas. Vi anser emellertid att förslaget om sex månaders sammanlagd strafftid är en rimlig avvägning mellan en effektiv handläggning av brottmål och den enskildes rättssäkerhet.

11.6.9 Återupptagande i första instans bör inte kunna ske

Bedömning: Utevarodomar bör även fortsättningsvis överklagas till hovrätten. Någon möjlighet till återupptagande i första instans bör inte införas.

Vårt förslag innebär en utvidgad möjlighet för domstolen att avgöra mål efter huvudförhandling som den tilltalade inte kommit till. Det kan då diskuteras om en rätt bör införas för den som dömts i utevaro att få målet återupptaget till ny behandling i tingsrätten. En liknande ordning finns i Danmark och Norge. Vi har kortfattat berört detta i 12.6.3. Ett skäl för en sådan ordning vore att behålla tyngdpunkten i rättskipningen i första instans.

Vi anser att utevarobestämmelsen, även med föreslagen utvidgning, ger tillräcklig grad av rättssäkerhet utan att det är nödvändigt att införa en möjlighet till återupptagande. Vi instämmer i de överväganden som Domstolsverkets dåvarande arbetsgrupp för processrättsliga frågor gjort kring införandet av ett förfarande med återupptagande i utevarosituationer och som vi redogjort för i inledningen till detta avsnitt. Utevarodomar bör alltså även i fortsättningen överklagas till hovrätten.

11.7 Inställda förhandlingar

11.7.1 Orsaker och konsekvenser

Inställda huvudförhandlingar i brottmål är ett känt problem sedan många år i landets domstolar. Orsakerna till att huvudförhandlingar ställs in och konsekvenserna av det har utretts i flera tidigare sammanhang.³⁴ Under de senaste 15 åren har ungefär var fjärde huvudförhandling ställts in. Som Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket konstaterade rapporten *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott*, maj 2010, har problemen med den stora andelen inställda huvudförhandlingar i hög grad att göra med delgivning. De främsta orsakerna är delgivningssvårigheter och att personer som kallats till förhandling inte kommer dit.

Av inställda huvudförhandlingar i brottmål ställs mellan 10–15 procent in för att en delgiven person inte kommer till förhandlingen.³⁵ Av en undersökning som Domstolsverket genomförde 2009 (se vidare nedan) framgår att orsaken till att förhandlingarna ställts in i tre procent av fallen var att en delgiven målsägande eller ett delgivet vittne uteblivit.³⁶

Inställda förhandlingar leder till negativa konsekvenser både för enskilda och för rättsväsendet. Möjligheten att avgöra mål inom rimlig tid försämras. Målsägande och vittnen som kommit till förhandlingen eller planerat för det genom att ta ledigt, tvingas komma på nytt eller planera om, samtidigt som de inte får möjligheten att lämna saken bakom sig. Det innebär ett merarbete för domstolarna att ställa in förhandlingar. Fortsatt handläggning med ny planering och utsättning av mål innebär ineffektivitet och ökade kostnader. Om målen inte avgörs inom rimlig tid innebär det även ett rättssäkerhetsproblem. Kvaliteten på den muntliga bevisningen försämras ju längre tid som förflyter från tidpunkten för gärningen. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet och dess förmåga att

³⁴ Bl.a. av Riksrevisionen, RiR 2010:7, *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, Riksrevisionsverket, RRV 1994:16 *Inställda förhandlingar i brottmål*, Domstolsverkets dåvarande arbetsgrupp för processrättsliga frågor, Domstolsverkets diarienummer 761-2004, *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II*, och Domstolsverket, Domstolsverkets rapportserie 2009:3, *Huvudförhandlingar i brottmål. Redovisning av ett regeringsuppdrag*.

³⁵ I Riksrevisionens granskning, RiR 2010:7, *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, var andelen 10 procent. I Domstolsverkets rapport, 2009:3, *Huvudförhandlingar i brottmål. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, var andelen 15 procent.

³⁶ *Huvudförhandlingar i brottmål. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2009:3 s. 8. *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*. RiR 2010:7 s. 24.

lagföra brott påverkas också av att förhandlingar inte blir av och att brott inte leder till straff inom rimlig tid.

Riksrevisionens rapport *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, (RiR 2010:7) avser en aktgranskning som genomfördes i mars 2009 av totalt 748 mål vid sju storstadstingsrätter. Granskningen visar att delgivningssvårigheter är den enskilt vanligaste orsaken till att förhandlingar ställs in. 309 fall av inställda förhandlingar granskades. Av dessa förhandlingar ställdes 40 procent in till följd av delgivningssvårigheter med den tilltalade. 10 procent av alla inställda förhandlingar ställdes in för att någon delgiven person uteblev. 17 procent av förhandlingarna ställdes in i förväg pga. anmält förhinder.

Tabell 11.2 Orsaker till inställd förhandling vid sju storstadstingsrätter. Procentandel av 309 inställda förhandlingar. Mer än ett svarsalternativ var möjligt

Angiven orsak	Procent med angiven orsak
Den tilltalade inte delgiven stämning och/eller kallelse och inställde sig inte heller	40
Målsägande ej delgiven	0
Vittne ej delgivet	4
Den tilltalade delgiven men inställde sig inte	7
Målsägande/vittne delgiven men inställde sig inte	3
Förhinder anmält i förväg	17
Advokat/byte av advokat	4
Ej huvudförhandling	5
Annat processuellt hinder ¹	26

¹ Annat processuellt hinder kan bland annat vara nytt åtal (så kallad tilläggsstämning), att ny personutredning måste göras, att försvarare och tolk måste förordnas.

(Källa: Riksrevisionen, RiR 2010:7 s. 24)³⁷

Domstolsverket redovisade i *Huvudförhandlingar i brottmål. Redovisning av ett regeringsuppdrag, 2009:3*, resultatet av en undersökning under två veckor i mars 2009 avseende andelen inställda huvudförhandlingar i brottmål och orsakerna till att förhandlingarna ställs in. Vid undersökningen ställde Domstolsverket frågor till samtliga landets tingsrätter om såväl inställda som genomförda

³⁷ I tabellen avses med *processuellt hinder* bl.a. nytt åtal, att ny personutredning behöver göras eller att försvarare eller tolk behöver förordnas.

huvudförhandlingar. Resultatet visade att andelen inställda förhandlingar uppgick till 23 procent. Drygt hälften av förhandlingarna ställdes in samma dag som de skulle ha hållits. Huvudorsaken till att en huvudförhandling ställdes in var i 34 procent av fallen delgivningsproblem med den tilltalade. 15 procent av alla inställda förhandlingar ställdes in för att någon delgiven person uteblev. 20 procent av förhandlingarna ställdes in för att någon hade anmält förhinder i förväg. Ungefär i hälften av de fallen anmäldes förhindret mer än tre dagar före förhandlingen och i ca en tredjedel av fallen gjordes anmälan samma dag. Det innebär att drygt en tredjedel av inställda huvudförhandlingar ställs in trots att delgivning skett eller pga. att någon anmält förhinder.

Tabell 11.3 Orsaker till att huvudförhandlingar ställdes in

Orsak ¹	Antal (totalt 530)	Andel av de inställda förhand- lingarna (i procent)	Andel av det totala antalet förhandlingar (i procent)
Den tilltalade inte delgiven stämning och kallelse och inställde sig inte heller	182	34	8
Den tilltalade delgiven men inställde sig inte (och hade ej anmält förhinder)	67	13	3
Målsägande ej delgiven	9	2	mindre än 0,5
Vittne ej delgiven	7	1	mindre än 0,5
Målsägande/vittne delgiven men inställde sig inte	14	3	mindre än 1
Förhinder att närvara anmält i förväg ²	106	20	5
Annat procentuellt hinder ³	145	27	6

¹ Om det fanns mer än en orsak till att en huvudförhandling ställdes in skulle domstolarna ange huvudorsaken.

² Med anmält förhinder avses t.ex. sjukdom, resa, arbete eller krockande förhandling.

³ Annat processuellt hinder kan vara t.ex. ny förhandling, nytt åtal, ny personutredning, förordnande av försvarare eller tolkbehov.

(Källa: Domstolsverkets rapportserie 2009:3 s. 8)

Riksrevisionen har beräknat kostnaden för att ställa in en huvudförhandling. Beräkningen visar att kostnaden är väsentligt högre för att ställa in en förhandling samma dag än när det sker i förväg. Den genomsnittliga kostnaden för inställda förhandlingar uppdelat efter när i tiden förhandlingen ställdes in framgår i tabellen nedan.

Tabell 11.4 Genomsnittlig kostnad (kr, avrundade tal) för inställda förhandlingar uppdelat efter när i tiden förhandlingen ställdes in

Förhandlingen inställd...	Antal	Andel	Medelkostnad
Samma dag	84	31 %	11 600
1–3 dagar innan	60	22 %	2 200
Mer än 3 dagar innan	128	47 %	550

(Källa: Riksrevisionen, RiR 2010:7, Inställda huvudförhandlingar i brottmål, s. 31)

Riksrevisionens beräkning visar att varje inställd förhandling är förknippad med stora kostnader och att det är dyrare att ställa in en huvudförhandling samma dag. Beräkningarna visar också att kostnaderna beror på hur många olika aktörer och parter som är inblandade i målet.

11.7.2 Vårt uppdrag och övergripande överväganden om åtgärder för att minska inställda förhandlingar

För att kunna minska det stora antalet inställda förhandlingar ska vi överväga om möjligheterna att avgöra mål i den tilltalades utvärdering kan utvidgas samt analysera på vilka sätt det kan säkerställas att det i större utsträckning finns tillgång till sådan tillfredsställande utredning som gör utvärdering möjlig. Vi ska också fundera över vad som kan göras för att få tilltalade och andra som har delgetts kallelse till förhandling att i större utsträckning också infinna sig vid denna.

Vår uppfattning är att åklagaren ska ta ett större ansvar för statens straffrättsliga talan och att parterna ska ges större inflytande över processen. Det ökade inflytandet innebär samtidigt att det kan ställas högre krav på parterna att medverka i processen. Domstolens uppgift bör enligt vår mening vara att ta ställning till åklagarens talan och se till att den enskilde får en rättssäker rättegång. Det är i ljuset av dessa utgångspunkter som våra överväganden och förslag ska ses.

Problemet med inställda förhandlingar kan inte lösas med enstaka åtgärder utan det krävs olika insatser. Ett välfungerande delgivningsförfarande är ett viktigt led i att undvika inställda förhandlingar. Här är det betydelsefullt att de möjligheter som finns att delge personer används på ett ändamålsenligt sätt och att myndigheterna samverkar så att delgivning kan ske. Vi berör frågan om vilken

verkan ändringarna i rättegångsbalken om förenklad delgivning av stämning i brottmål har fått samt föreslår ändringar av reglerna i avsnitt 8.5.

En effektivare beredning av brottmålen är en annan viktig åtgärd för att undvika att förhandlingar behöver ställas in. Det leder till kortare handläggningstider med minskade risker för tilläggsåtal. Kortare handläggningstider minskar även risken för att de kontaktuppgifter som finns i målen blir inaktuella och därmed också att delgivningssvårigheter uppstår. De förslag vi för fram avseende ett särskilt brottmålsförfarande i erkända mål i tingsrätt förbättrar enligt vår uppfattning i sig förutsättningarna för en effektiv beredning av mål som ska avgöras efter huvudförhandling. Genom att införa ett särskilt förfarande vid erkända gärningar och utöka möjligheterna att avgöra mål efter skriftlig handläggning så minskar antalet mål som ska avgöras efter huvudförhandling. Det innebär att antalet inställda förhandlingar och kostnaderna som följer med det kan förväntas minska.³⁸

En konsekvens av vår utgångspunkt att åklagaren alltid i åtalet ska ange ett yrkande i fråga om påföljd, är att han eller hon i de allra flesta mål ska inhämta utredning om den tilltalades personliga förhållanden (se avsnitt 8.4). Den tilltalade ska också föreläggas att svara på åtalet i alla mål (se avsnitt 8.3.3). Tydligare information och bättre kommunikation med den tilltalade bör generellt sett innebära en minskad risk för att förhandlingen måste ställas in.

Vi har vidare föreslagit utökade möjligheter att avgöra mål efter huvudförhandling som den tilltalade inte kommit till (se avsnitt 11.6). Dessa förslag samt vårt förslag i avsnitt 11.2.4 om utökade möjligheter till deldom bör minska antalet inställda förhandlingar.

Om en huvudförhandling måste ställas in är det rimligt att förhör med de personer som ändå inställt sig kan hållas i så stor utsträckning som möjligt. Vid den fortsatta handläggningen av målet kan de inspelade förhören spelas upp (se EMR-utredningens förslag angående detta, SOU 2012:93 s. 133–150).

Enligt våra direktiv skulle ett sätt att säkerställa att det finns tillfredsställande utredning som gör det möjligt att hålla huvudförhandling, trots att någon inte är personligen närvarande, kunna

³⁸ Antalet inställda huvudförhandlingar minskade betydligt mellan år 2008 och 2009. Det beror sannolikt på att fler brottmål avgörs utan huvudförhandling. Den relativa andelen inställda huvudförhandlingar var konstant under samma period. Riksrevisionens rapport, RiR 2010:7, *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, s. 21.

vara att åklagaren ger in ljud- och bildupptagningar av polisförhör som kunde användas i rättegången. Vi har därför även övervägt om det kan finnas skäl att, i utevarosituationer, mjuka upp förbudet mot att åberopa skriftliga utsagor vid huvudförhandling (se avsnitt 11.7.4).

Det är angeläget att rättegångsreglerna är utformade så att den som är åtalad för brott inte kan förhala ett avgörande genom att inte komma till en huvudförhandling. Det bör leda till konsekvenser. Det är dessutom viktigt att personer som ska höras i målet, målsäganden och vittnen, medverkar så att förhandlingen kan hållas. De medel som med nuvarande regler kan användas för att få någon att följa en kallelse till förhandling är vite, men också mer ingripande medel som hämtning och för tilltalade även häktning. Polishämtning och häktning innebär förhållandevis allvarliga ingrepp i den personliga integriteten. Det är ingrepp som det av olika skäl är angeläget att undvika men som samtidigt kan vara nödvändiga för att rättegången ska kunna genomföras.

Det finns olika orsaker till att delgivna personer inte kommer till en huvudförhandling i domstol. Det krävs därför olika typer av insatser för att förmå dem att infinna sig. Arbetet med detta måste bedrivas kontinuerligt och på olika plan. När vi har övervägt vad som kan göras för att få tilltalade och andra som delgetts kallelse till förhandling att i större utsträckning också infinna sig vid denna har vi valt att inriktat uppmärksamheten på vissa tänkbara åtgärder. Vi redogör för våra överväganden när det gäller sanktioner och tvångsmedel i avsnitt 11.7.3. I avsnitt 11.7.5 pekar vi på vikten av ett kontinuerligt och fortsatt kvalitetsarbete i domstolen och några andra åtgärder som kan bidra till färre inställda förhandlingar.

11.7.3 Sanktioner och tvångsmedel

Gällande rätt

Huvudregeln är att brottmål ska avgöras efter huvudförhandling (45 kap. 10 a § RB) och att åklagaren ska kallas till den (45 kap. 15 § RB). Kallelsen är inte sanktionerad med vite.

Den tilltalade är som huvudregel skyldig att inställa sig personligen till huvudförhandlingen. Han eller hon ska i första hand kallas med förläggande om vite. Finns det skäl att anta att den tilltalade inte skulle följa en kallelse att infinna sig personligen får rätten i

stället besluta om hämtning (45 kap. 15 § andra stycket RB). Bestämmelserna gäller även den som har åtalats för medverkan till den gärning som åtalet rör (36 kap. 1 § fjärde stycket RB). Undantag från huvudregeln om personlig inställelse förutsätter att målet kan avgöras även om den tilltalade inte skulle komma till förhandlingen och att hans eller hennes närvaro kan antas sakna betydelse för huvudförhandlingen (21 kap. 2 § RB). I sådant fall ska den tilltalade i kallelsen upplysas om att målet kan komma att avgöras även om han eller hon inte kommer. Särskilda regler gäller inställelse för tilltalad som är anhållen eller häktad.

Målsägande som för talan, antingen om enskilt anspråk eller biträder åtalet, ska kallas vid vite att infinna sig personligen om inte närvaron kan antas vara utan betydelse för utredningen (11 kap. 5 § och 45 kap. 15 § RB). Målsägande som ska höras ska, liksom vittne, kallas personligen vid vite (36 kap. 7 § och 45 kap. 15 § RB). För sakkunnig saknas särskilda bestämmelser om kallelse. Skulle det behövas kan rätten med stöd av 9 kap. 7 § RB förelägga en sakkunnig vid vite att infinna sig till förhandlingen.

Om en person som fått del av domstolens kallelse inte kommer till huvudförhandlingen kan rätten besluta att det i kallelsen förelagda vitet ska dömas ut. Rätten ska också besluta att den tilltalade, målsägande eller vittne ska kallas på nytt vid vite eller hämtas. Beslut om hämtning innebär ett ingripande i en persons integritet som ska tillämpas restriktivt. När det gäller den tilltalade kan rätten därutöver, om det finns förutsättningar för det, besluta att den tilltalade ska häktas enligt 46 kap. 15 § RB.

Med hänsyn till proportionalitetsprincipen får häktning tillgripas endast om det inte med en mindre ingripande åtgärd går att få den tilltalade att medverka vid förhandlingen. Proportionalitetsprincipen innebär att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet och att tvångsmedel endast får användas om syftet med åtgärden inte kan uppnås genom mindre ingripande insatser. Uppräkningen av handlingssätt i 46 kap. 15 § RB utgår från den minst ingripande åtgärden.

För att ett tvångsmedel eller en sanktion ska komma i fråga måste rätten konstatera att målet inte kan avgöras trots att personen i fråga inte kommit till förhandlingen. Är det sannolikt att han eller hon har laga förfall för sin underlåtenhet att inställa sig får rätten inte döma ut vitet eller besluta om hämtning eller häktning (32 kap. 6 § RB).

Kallelser ska sanktioneras med vite. Vite ska bestämmas till det belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom eller henne att följa föreläggandet (3 § lagen [1985:206] om viten). Det finns inga minimi- eller maximibelopp. Normalt förelägger rätten ett vitesbelopp om 2 000 kr.

Vite får inte föreläggas den som inte fyllt 15 år (9 kap. 9 § RB). Den som är mellan 15–18 år förväntas däremot på egen hand kunna följa ett föreläggande att komma till huvudförhandlingen och kan därför som huvudregel föreläggas vite.

I 9 kap. 7 § RB och 3 § delgivningslagen (2010:1932) finns särskilda bestämmelser som begränsar domstolens möjlighet att använda vite vid delgivning med person utomlands.

Som tidigare nämnts kan rätten besluta om hämtning av en tilltalad som det finns anledning att anta inte skulle följa kallelsen att inställa sig personligen vid huvudförhandlingen. Hämtning kan ske antingen omedelbart eller till senare tillfälle.

Frågan om hämtning kan aktualiseras i samband med en förhandling eller dessförinnan, exempelvis om den tilltalade tidigare utan giltig ursäkt uteblivit från en förhandling eller om det annars finns en särskild anledning att anta att den tilltalade kommer att utebli från förhandlingen.

Rätten kan vidare besluta att en målsägande som ska höras och som inte personligen inställt sig vid huvudförhandlingen, i stället för att föreläggas ett nytt vite, ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till senare dag (46 kap. 14 § RB). Beslut om hämtning förutsätter att målsägandens närvaro är av betydelse för utredning av ansvarsfrågan. Ska målsäganden höras enbart avseende sin talan om enskilt anspråk, hindrar frånvaron inte att den frågan avgörs eller skiljs av att handläggas i ordningen för tvistemål. Hämtning får därför inte ske i sådant fall.

Även ett vittne som kallats vid vite att inställa sig vid förhandling kan hämtas till rätten (36 kap. 20 § RB).

Beslutet om hämtning kan antecknas i ett handlägningsprotokoll eller på annat sätt och skickas till polismyndigheten för verkställighet. Den som ska hämtas delges inte i förväg beslutet om hämtning och kallelsen till en ny förhandling eftersom hämtningen då kan försvåras. I princip gäller att den som ska hämtas inte får omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna inställas omedelbart till sammanträdet (9 kap. 10 § första stycket RB).

Ett beslut om hämtning kan i kvalificerade fall verkställas med s.k. förtida omhändertagande (9 kap. 10 § andra stycket RB). Ett sådant omhändertagande kan sägas motsvara ett kortare frihetsberövande och ska användas med stor restriktivitet. Förutom att förtida omhändertagande kan ske om ett tidigare hämtningsförsök har misslyckats, kan det användas om det finns särskild anledning till det på grund av vad som är känt om den som ska hämtas. Det kan röra sig om en person som saknar fast bostad eller kan förmodas hålla sig undan vid tiden för förhandlingen.

Vid förtida omhändertagande anger rätten den längsta tid som en person får vara omhändertagen, högst 18 timmar, utöver den tid som går åt för att denne omedelbart ska kunna inställas till förhandlingen. Det normala får anses vara att polismyndigheten anmäler till rätten om ett omhändertagande behöver ske tidigare än sex timmar innan transporten kan påbörjas. Rätten kan självfallet fatta beslut om ett förtida omhändertagande. I ett sådant fall bör rätten dessförinnan samråda med polismyndigheten (jfr JO 2008/09, s. 66 ff.).

I rättsfallet NJA 1992 s. 555 dömdes en rådmann för tjänstefel till dagsböter sedan Högsta domstolen (HD) bedömt att det inte hade funnits grund för ett beslut om förtida omhändertagande. Tjänstefelet bestod i att rådmannen i ett brottmål hade beslutat om hämtning till huvudförhandlingen och förtida omhändertagande av den tilltalade, trots att omständigheterna i målet inte, vare sig med hänsyn till målets beskaffenhet (brott mot resegarantilagen), den tilltalades person eller angelägenheten av att hon inställde sig till förhandlingen var sådana att det fanns grund för hämtning respektive sådant omhändertagande. Rådmannen medgav de faktiska omständigheterna, men bestred ansvar för brott och menade att det funnits rättslig grund för beslutet. HD anförde att det i allmänhet bl.a. bör beaktas att beslut om förtida omhändertagande fattas utan föregående kommunikering med berörda parter och att det då lätt kan inträffa att underlaget är bristfälligt. HD konstaterade även att ett sådant beslut omedelbart går i verkställighet. Domstolen slog därtill fast att det var fråga om en ganska alldaglig situation, att den tilltalade hade anställning, att hon inte förekom i kriminalregistret, att hon hade hörts under förundersökningen och hade inställt sig till huvudförhandling i ett tidigare mål. Något försök att hämta henne hade inte skett. Vidare konstaterades att det inte var fråga om någon grov brottslighet. Det förhållandet att den tilltalade kände till tiden för den utsatta huvudförhandlingen och att hon förklarat att hon inte avsåg att inställa sig till den, ansågs inte

motivera ett förtida omhändertagande. Inte heller kunde tidigare delgivningssvårigheter eller att upplysningar fanns om en annan adress än den som förekom i handlingarna i målet, ge anledning till ett sådant beslut. Sammantaget ansåg domstolen inte att det hade funnits grund för ett förtida omhändertagande.

Som ett yttersta medel för att få en tilltalad som inte kommit att infinna sig till en förhandling kan rätten besluta att häkta honom eller henne (46 kap. 15 § första stycket 3 RB). Det krävs att förut-sättningarna för häktning i 24 kap. RB är uppfyllda. Beslutet får inte fattas utan att åklagaren och eventuell försvarare har fått tillfälle att yttra sig.³⁹ Häktning i detta syfte tillgrips sällan.

Förändringsbehovet

När det gäller sanktioner och tvångsmedel visar en undersökning som Domstolsverket genomfört att hämtningsförsök prövats men misslyckats i en procent av de inställda förhandlingarna i undersökningen. I en procent av genomförda förhandlingar under samma period hade hämtning lyckats (Domstolsverkets rapportserie 2009:3, *Huvudförhandlingar i brottmål, Redovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 16). Beslut om häktning är ännu mer ovanligt.

Resultatet av vår målundersökning talar i samma riktning. I de 1 505 mål som undersökningen omfattade hade någon huvudförhandling ställts in i drygt 17 procent av målen (258 mål). I 15,3 procent av målen (230 mål) beslutades inte om några sanktioner eller tvångsmedel. I 14 fall beslutades om vite för den tilltalade och i ett fall om vite för målsäganden. I ett fall fattades beslut om hämtning av målsäganden och i ett fall om häktning av den tilltalade. I tio fall vidtogs flera av åtgärderna vite, hämtning eller häktning. Undersökningen indikerar att det är ovanligt att domstolen beslutar om hämtning eller häktning för att få en person att inställa sig till huvudförhandling.

Vid de diskussionsmöten som vi har hållit med brottmålsadvokater, domare och åklagare efterfrågades inte ytterligare tvångsmedel eller sanktioner för att förmå personer att komma till huvudförhandlingen. Vid diskussionerna påtalades däremot att hanteringen av utevarosituationer skiljer sig åt mellan olika domare och domstolar. Det som lyftes fram särskilt av domare var att det kan

³⁹ NJA 1992 s. 499, jfr JO-beslut den 31 maj 2005.

behöva tydliggöras i vilken ordning vite, hämtning och häktning kan tillgripas och vad som krävs för att en mer ingripande åtgärd ska kunna användas. Vid nämnda diskussionsmöten och även i tidigare undersökningar har det sagts att bestämmelsen i 46 kap. 15 § RB är svårtolkad och bör förtydligas.

Uppfattningen har därtill framförts till oss att det kan finnas en osäkerhet bland domare om hur reglerna vid utevarohandläggning ska tillämpas.

Till detta kommer att Justitieombudsmannen (JO) vid olika tillfällen har haft synpunkter på hur domstolar tillämpar exempelvis regeln om häktning vid utevaror.⁴⁰

Tidigare överväganden

Domstolsverkets dåvarande arbetsgrupp för processrättsliga frågor har tidigare behandlat lagtextens utformning i 46 kap. 15 § RB och övervägt om bestämmelsen kunde utformas så att den först berörde möjligheten till avgörande i utevaror enligt 46 kap. 15 a § RB (enligt lagen i nuvarande lydelse) eller att omedelbart hämta den tilltalade till förhandlingen.⁴¹ Därefter, menade gruppen, borde bestämmelsen behandla de alternativ som finns när en förhandling måste ställas in. Möjligheten att på nytt förelägga vite borde enligt arbetsgruppen nämnas sist. Vidare föreslogs att häktningsförutsättningarna borde övervägas före alternativen hämtning till en senare dag och vite. Detta eftersom arbetsgruppen ansåg att det vore ett effektivt sätt för att säkra att nästa förhandling inte ställs in på grund av att den tilltalade uteblir.

Regeringen ansåg att uppräkningsordningen av handlingsätt borde utgå från den minst ingripande åtgärden, såsom nu är fallet. En hänvisning, till reglerna om häktning, som tidigare inte funnits, infördes dock. Det placerades sist i paragrafen med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

⁴⁰ T.ex. JO diariernr 4595-2004, 1189-2007 och 1266-2010.

⁴¹ Prop. 2000/01:108 s. 20 ff. *Åtgärder mot inställda huvudförhandlingar i brottmål vid tingsrätterna m.m.*

Tydligare regler om tillämpning av sanktioner och tvångsmedel

Förslag och bedömning: Om en person som delgetts kallelse till huvudförhandling uteblir och målet inte går att avgöra på grund av det ska rätten ta ställning till frågan om utdömande av ett förelagt vite och fatta beslut om målets fortsatta handläggning. Om det inte finns särskilda skäl mot det ska rätten besluta om hämtning av den person som uteblivit. Är fråga om en tilltalad och det är sannolikt att han eller hon inte kan hämtas ska rätten i stället besluta att den tilltalade ska häktas, om det finns förutsättningar för det enligt 24 kap. RB. I annat fall ska rätten besluta att kalla den person som uteblivit på nytt vid vite.

Det bör i kallelsen till huvudförhandling av en tilltalad anges att fråga om häktning kan komma att prövas vid förhandlingen.

Som framhållits inledningsvis varierar orsakerna till att personer som kallats till en huvudförhandling inte kommer till domstolen. Klart är emellertid att lagstiftaren har avsett att de sanktioner och tvångsmedel som finns för att förmå delgivna personer att inställa sig till en förhandling ska användas. Med nuvarande ordning har domstolen möjlighet att döma ut vite, besluta om hämtning och, vad gäller den tilltalade, även besluta om häktning för att en förhandling ska kunna genomföras. Vi har övervägt men avfärdat behovet av nya former av sanktioner eller tvångsmedel. Det finns redan kraftfulla medel som kan användas för att undvika inställda förhandlingar, men dessa utnyttjas inte i särskilt stor utsträckning.

Man skulle kunna föreslå skärpta sanktioner t.ex. genom en generell höjning av vitesbeloppets storlek för att få större påtryckningseffekt. Vi har inget underlag för att påstå att utdömande av vite och beslut om nytt vite har den inverkan att fler personer följer en kallelse till en ny förhandling. Den praktiska betydelsen av att förelägga ett nytt, förhöjt vite torde enligt våra antaganden inte vara särskilt stort. Vi föreslår därför inte någon sådan ändring.

Vad gäller hämtning kan påpekas att resurserna för att genomföra hämtning varierar i landet. Förutsättningarna är också väldigt olika i olika domsagor. Exempelvis skiljer sig geografiska avstånd och lokalkännedom åt i de större städerna och på de mindre orterna. Det är vår erfarenhet att verkställighetsrutinerna också fungerar olika väl. Det krävs en väl fungerande samverkan mellan polismyndigheten och domstolen för att hämtning ska fungera.

Vikten av god samordning förtjänar därför att understrykas. Vad avser hämtning, men även häktning, har det inte för oss framhållits att det finns verkställighetssvårigheter som behöver komma till rätta med och som beror på att processreglerna inte är ändamålsenliga.

Från tid till annan har diskussioner förts om att hämtningsinstitutet är mindre effektivt, eftersom det är svårt att verkställa hämtningen i tid. Nuvarande lagstiftning ger en möjlighet till omhändertagande i högst 18 timmar tidigare, än vad som är nödvändigt för att en person ska kunna inställas till förhandlingen. I större domsagor kan det möjligtvis finnas behov av förtida omhändertagande för att ett hämtningsbeslut ska kunna verkställas i tid. Det har emellertid inte framkommit att tidsgränserna skapar så omfattande praktiska problem att det i nuläget finns anledning att ändra bestämmelsen i 9 kap. 10 § RB. Som en jämförelse kan i sammanhanget nämnas att man i Finland får ta part, vittne eller annan som ska höras i förvar i upp till fem dygn, transporttiden inräknad, om domstolen har beslutat om hämtning. Tiden för frihetsberövandet var tidigare tre dagar men utsträcktes till fem dagar i syfte att minska antalet huvudförhandlingar som måste ställas in.⁴²

Däremot kan den försiktiga slutsatsen dras av såväl Domstolsverkets undersökning som målundersökningen att hämtning och häktning används av domstolarna i mycket begränsad omfattning. Ett skäl till det kan vara att det finns tveksamheter kring när åtgärderna kan användas och om de kan anses stå i proportion till betydelsen av att rättegången går att genomföra. Lagstiftningen bör här ge tydligare ledning. Rädsla för att göra fel och en ovilja att använda tvångsmedel i onödan kan vara en orsak till att vissa domare kan vara mindre benägna att använda rättegångsbalkens bestämmelser fullt ut.

Att sanktioner och tvångsmedel enligt 46 kap. 15 § RB får användas först sedan rätten konstaterat att målet inte kan avgöras utan att den tilltalade är personligen närvarande framgår av lagtexten. Det finns dock skäl att göra tydligt att rätten i varje enskilt fall ska fatta ett beslut om målets fortsatta handläggning i samband med att en huvudförhandling ställs in och att rätten ska fatta beslut i fråga om utdömande av eventuellt vite. Det behöver dessutom

⁴² Lagen om rättegång i brottmål, 12 kap. 33 § och 17 kap. 36 § och prop. RP 271/2004 rd, s. 1

klarläggas i vilken ordning samt i vilka fall domstolen ska besluta om vite, hämtning eller häktning inför en ny huvudförhandling.

Om en person som vid vite kallats att inställa sig till en huvudförhandling uteblir, ska vitet normalt dömas ut. Det kan sägas framgå motsatsvis av reglerna i 32 kap. 6–8 §§ RB om laga förfall vid underlåtenhet att följa rättens beslut att infinna sig vid rätten. Det finns enligt vår mening anledning att lagfästa att rätten, om förhandlingen måste ställas in till följd av någons utevaro, ska ta ställning frågan om utdömande av det förelagda vitet. Givetvis ska bestämmelserna om laga förfall i 32 kap. 6–8 §§ RB beaktas vid en sådan prövning. Det innebär enbart en kodifiering av den tillämpning som lagstiftaren har avsett enligt nuvarande ordning. Vi föreslår således att bestämmelserna avseende målsägande och tilltalade i 46 kap. 14–15 §§ RB ska ändras. När det gäller vittnen som har kallats till en förhandling men uteblivit är förfarandereglerna gemensamma för tvistemål och brottmål, se 36 kap. 20 § RB. Motsvarande ställningstagande ska självfallet även göras av rätten såvitt avser vittnen.

Lagtexten i 46 kap. 15 § RB är utformad så att den ska ge vägledning när det gäller domstolens val av handläggningssätt när en huvudförhandling ställs in. Enligt den nuvarande bestämmelsens ordalydelse ska rätten först pröva om målet kan avgöras trots att den tilltalade inte kommit dit. Åtgärderna i uppräkningsordningen är alternativa men först anges den minst ingripande åtgärden, vite, följt av hämtning och sist den mest ingripande insatsen, häktning. Lagtexten bör ändras så att den anger en annan ordning i vilken rätten ska överväga de olika åtgärderna.

När en person som delgetts kallelse till huvudförhandling uteblir och målet därför inte går att avgöra föreslår vi att rätten, utöver att ta ställning till om ett förelagt vite ska dömas ut, i första hand ska besluta om hämtning om inte särskilda skäl talar mot det. Vidare menar vi att rätten som huvudregel redan efter ett misslyckat hämtningsförsök ska kunna häkta den tilltalade om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda. Möjligheten att kalla till ny huvudförhandling vid vite ska finnas kvar, men användas först om hämtning eller häktning inte kommer i fråga.

Proportionalitetsprincipen innebär att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet och att ett tvångsmedel endast får användas om syftet med åtgärden inte kan uppnås genom mindre ingripande insatser.

Den minst ingripande åtgärden när en delgiven person uteblir från huvudförhandling är att besluta att han eller hon ska kallas på nytt vid vite eller förhöjt vite. Inte sällan leder ett nytt vitesföreläggande inte till något annat än att en ny huvudförhandling behöver ställas in.⁴³ Möjligheten att förelägga vite bör finnas kvar men tillämpas först i fall hämtning eller häktning inte är aktuella åtgärder. Om vitet inte haft avsedd effekt som påverkansmedel inför det första huvudförhandlingstillfället, kan man enligt vår uppfattning utgå från att det inte är en verkningsfull sanktion. Ett till synes verkningslöst medel bör enligt vår uppfattning inte tillgripas vid ett andra tillfälle enbart på grund av att det är mindre ingripande än övriga alternativ.

Kan målet inte avgöras utan att den tilltalade, målsäganden eller ett vittne är personligen närvarande vid förhandlingen, är det vår uppfattning att rätten i första hand ska överväga möjligheten till hämtning.

Hämtning är visserligen en ingripande åtgärd som rör en persons frihet och integritet. Den som hämtas kan bli underkastad en frihetsinskränkning även viss tid innan han eller hon ska inställas för rätten. Det är en sådan begränsning som enligt 2 kap. 21 § RF inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet som har föranlett den. Vid en avvägning mellan ingreppet i den enskildes frihet och betydelsen av det ändamål som hämtning tjänar, ska hämtning framstå som en proportionerlig åtgärd med hänsyn till målets beskaffenhet och vad det rör, den enskildes person eller omständigheterna i övrigt. Framstår åtgärden som alltför ingripande är det ett särskilt skäl mot att besluta om hämtning. Vi vill dock framhålla att hämtningssanktionen inskräper rättegångens betydelse och vikten av att mål avgörs inom rimlig tid. Om ett mål inte kan avgöras utan att den kallade kommer till förhandlingen bör det i de allra flesta fall ses som ett proportionerligt beslut att hämta personen i fråga till rätten. Förhörspersonen har fått information om rättegången. För att inte rättsväsendet ska förlora i trovärdighet och av effektivitetsskäl bör hämtning normalt anses vara en välavvägd åtgärd. Till det kommer respekten för dem som ändå kommit till förhandlingen

Beslut om hämtning ska, under förutsättning att det anses som proportionerligt, fattas om det inte av utredningen i målet framgår

⁴³ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 46 kap. 15 §.

att den person det berör saknar känd adress eller det av annat skäl framstår som en utsiktslös åtgärd. Kan hämtning inte förväntas vara en framgångsrik åtgärd såvitt gäller den tilltalade ska rätten i stället överväga att häkta honom eller henne.

Saken i brottmålet rör den tilltalades eventuella straffansvar. Vittnen och målsägande som brottsoffer berörs av processen på ett annat sätt än tilltalade. Ingreppet i deras personliga frihet kan på sätt och vis jämförelsevis sägas vara större. Det får beaktas vid avvägningen mellan nödvändigheten av att förhörspersonen hämtas och betydelsen av ingreppet. Det kan vara fråga om en målsägande som har blivit utsatt för fysiska eller psykiska övergrepp eller ett vittne som upplever en stark press i anledning av rättegången. Dessa och andra liknande omständigheter måste beaktas i det enskilda fallet vid bedömningen av om hämtning är en proportionerlig åtgärd för att förmå den enskilde att inställa sig vid rättegången.

Vid dessa överväganden är det viktigt att komma ihåg att många mål går att avgöra efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro. Det är således främst i mål avseende grövre brott som sanktionerna kommer aktualiseras.

I kallelsen till huvudförhandling upplyses den tilltalade normalt om dels att målet kan komma att avgöras även om han eller hon inte personligen är närvarande vid förhandlingen, dels att han eller hon i annat fall kan bli skyldig att betala vite eller bli hämtad till tingsrätten av polisen. Eftersom vi föreslår en utvidgning av möjligheten att avgöra mål utan att den tilltalade är personligen närvarande, kan det hävdas vara en oproportionerligt sträng åtgärd att besluta om hämtning i de fall den tilltalade inte följer kallelsen. Vi menar emellertid att sanktionen snarare understryker vikten av personlig närvaro. Hämtning ska bara beslutas i de fall sådan närvaro är nödvändig. I de fall det är nödvändigt för att målet ska kunna avgöras att en person inställer sig vid rätten, bör det som huvudregel också anses motiverat att rätten beslutar om hämtning.

Ett alternativ till förslaget för den tilltalade vore att rätten beslutade om häktning redan vid det första tillfället som den tilltalade uteblir från en förhandling som han eller hon fått del av kallelse till. Detta trots att häktning är en mer ingripande åtgärd än utdömning av vite och hämtning. Det bör enligt vår mening inte ske annat än i klara undantagsfall. Beslut om häktning är ett proportionerligt alternativ först om rätten bedömer att det är lönlöst att besluta om hämtning och att kallelse med nytt vite skulle sakna verkan. Mindre ingripande åtgärder måste alltså bedömas som

utsiktslösa för att ingreppet ska stå i proportion till det intrång eller men som häktning innebär för den tilltalade. I kallelsen till huvudförhandlingen bör den tilltalade upplysas om att rätten kan komma att pröva fråga om häktning i samband med förhandlingen. Hans eller hennes frånvaro innebär i så fall inte hinder mot att pröva häktningsfrågan. Det följer av gällande rätt att åklagaren och närvarande offentlig försvarare ska ges tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut avseende häktning.⁴⁴

En tilltalad får i normalfallet anses undandra sig lagföring om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från en huvudförhandling. Det finns därför grund att häkta den tilltalade om han eller hon inte är personligen närvarande vid förhandlingen. Har rätten beslutat om hämtning av den tilltalade till ett tidigare rättegångstillfälle och hämtningsförsöket har misslyckats, ska rätten överväga att häkta den tilltalade om övriga förutsättningar för det är uppfyllda.

I de flesta fall krävs det att den tilltalade är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år. Skälen för att häkta den tilltalade måste vidare uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den tilltalade eller för något annat motstående intresse. Ett misslyckat försök att hämta den tilltalade, som inte beror på bristfälligt genomförande av den verkställande myndigheten, bör normalt sett innebära att det får anses sannolikt att ett nytt beslut om hämtning inte kommer att lyckas. För att målet ska kunna avgöras i rimlig tid är det då i normalfallet proportionerligt att rätten beslutar om häktning i stället för ett fatta ett nytt beslut om att hämta den tilltalade. Betydelsen av att målet kan avgöras får som huvudregel anses väga tyngre än den olägenhet som häktning medför för den tilltalade. I undantagsfall kan den brottslighet som målet rör, den tilltalades person eller omständigheterna i övrigt leda till att beslut om häktning framstår som alltför ingripande. Har åklagaren yrkat att påföljden bestäms till böter får rätten självfallet inte besluta att häkta den tilltalade. Rätten får då i stället överväga hämtning, eventuellt med förtida omhändertagande, eller i sista hand kallelse på nytt vid vite.

Mot förslaget kan hävdas att hämtnings- och häktningsreglerna inte skulle vara förenliga med Europakonventionens artikel 5.1 b. Enligt den bestämmelsen får frihetsberövande ske när någon är

⁴⁴ Jfr JO-beslut den 31 maj 2005, diariernr 4595-2004, och däri gjorda hänvisningar.

lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten, antingen därför att han underlåtit att uppfylla en domstols lagligen meddelade föreläggande eller i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet.

Regleringen innebär att det måste vara fråga om en preciserad skyldighet som den enskilde inte uppfyller och även finnas en underlåtenhet från hans eller hennes sida.⁴⁵ I domstolens föreläggande kallas den tilltalade att närvara personligen vid huvudförhandlingen men upplyses samtidigt i många fall om att målet kan komma att avgöras även om han eller hon inte kommer dit. Den upplysningen gör enligt vår uppfattning inte skyldigheten otydlig eller oprecis. Att häkta en tilltalad som inte kommer till förhandlingen står därför inte i strid med konventionen.

11.7.4 Förundersökningsförhör

Ett sätt att säkerställa att det i större utsträckning finns tillgång till sådan tillfredsställande utredning som gör utevarohandläggning möjlig skulle enligt direktiven kunna vara att åklagaren ger in ljud- och bildupptagningar av polisförhör. Vi ska enligt vårt uppdrag överväga i vad mån det bör vara tillåtet att vid utevaro använda sådana upptagningar vid huvudförhandlingen.

Förhör under förundersökningen dokumenteras i normalfallet genom att en uppteckning görs av förhørsutsagan, dvs. förhørsledaren gör anteckningar i konceptform av vad som sagts av betydelse under förhöret, som sedan läses upp för och granskas av den person som har förhörts.

Förundersökningsutredningen har i sitt slutbetänkande, *Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.*, SOU 2011:45, föreslagit att en bestämmelse ska införas som anger att förhör får dokumenteras genom en ljud- eller bildupptagning. Fördelarna med att dokumentera förhören på ett sådant sätt är många med hänsyn till dels effektiviteten hos de brottsutredande myndigheterna, dels de enskildas rättsäkerhet. Förundersökningsutredningen har därför föreslagit att inspelning ska få ske i större utsträckning än som sker i dag. Med hänsyn till de nackdelar som

⁴⁵ Se Lagrådets yttrande i prop. 1986/87:89 s.250 f och där gjorda hänvisningar till uttalanden av Europadomstolen. Yttrandet lämnades över Rättegångsutredningens förslag att rätten skulle kunna besluta om hämtning av bl.a. vittnen och målsägande i brottmål även i fall då den som skulle infinna sig inte tidigare hade uteblivit från någon förhandling.

följer med en långtgående skyldighet att spela in förhör, bl.a. i form av ökade kostnader och praktiska svårigheter, har utredningen inte föreslagit att inspelning ska vara obligatorisk. I stället har man angett att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning utifrån särskilt angivna kriterier om en inspelning är motiverad och i så fall om såväl ljud som bild eller enbart ljud ska spelas in. De omständigheter som främst ska beaktas är, enligt utredningen, om det finns en påtaglig risk för att den hörde återtar sina uppgifter i senare förhör samt brottets svårhet, utsagans betydelse och den hördes personliga förhållanden. Hinder exempelvis pga. förhållandena på platsen eller tekniska problem kan göra att en inspelning kan underlåtas även i dessa fall. Enligt Förundersökningsutredningens förslag ska förundersökningsförhör som dokumenterats genom inspelning skrivas ut i helhet eller i sammanfattning. Samtliga inspelningarna ska därtill arkiveras.

Det fördelar som Förundersökningsutredningen framförallt har lyft fram med inspelning av förundersökningsförhör är att inspelningen medför en klart förbättrad kvalitet på dokumentationen från förhören i jämförelse med den som finns i dag. Med inspelade förhör uppstår det sannolikt även färre meningsskiljaktigheter i domstol om vad någon sagt eller inte sagt under förundersökningsförhöret samt färre ifrågasättanden avseende omständigheterna kring detta. Förutom att underlaget blir bättre kan åklagaren åberopa dokumentation om hur förhöret har gått till och vad som har sagts i de fall den som ska höras i tingsrätten ändrar sina uppgifter, vägrar att uttala sig eller gör gällande att förundersökningsförhöret inte gått rätt till.

Gällande rätt

Vid ett avgörande efter huvudförhandling som den tilltalade inte kommit till ska saken prövas utifrån det processmaterial som har lagts fram vid förhandlingen. Det innebär att enbart den muntliga och skriftliga bevisning som tagits upp vid förhandlingen kan läggas till grund för rättens bedömning.

I svensk rätt är i princip alla typer av bevis tillåtna. Grundprincipen om bevisomedelbarhet gör att en berättelse om en omständighet av betydelse i rättegången som huvudregel ska läggas fram vid ett förhör inför rätten. Denna princip finns reglerad i 35 kap. 8 § RB. I bestämmelsen anges att bevis som huvudregel ska tas upp vid

huvudförhandling om en sådan hålls. Principen anses inte gälla sådan utredning som läggs fram i påföljdsfrågan (se Ekelöf m.fl., *Rättegång*, femte häftet, 8 uppl. s 187 f).

I konsekvens med kravet på bevisomedelbarhet finns ett förbud i 35 kap. 14 § RB mot att lägga fram en skriftlig berättelse som någon avgett i anledning av en redan inledd rättegång eller en uppteckning av en berättelse, som någon i anledning av en sådan rättegång lämnat inför åklagare eller polismyndighet eller annars utom rätta. Bestämmelsen gäller också ljud- eller ljud- och bildupptagning av en berättelse. Bestämmelsen har flera undantag. Enligt undantagen får en sådan skriftlig berättelse åberopas som bevis i rättegången

- om det är särskilt föreskrivet,
- om förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas inför rätten eller
- om det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföra, vad som kan antas stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter.

Förbudet mot att som bevis åberopa skriftliga berättelser gäller enbart i fall den som lämnat berättelsen inte hörs i målet. I vilken omfattning en skriftlig uppteckning får användas vid förhör med honom eller henne regleras i andra bestämmelser; för vittnen i 36 kap. 16 § andra stycket RB och för målsägande och tilltalade i 37 kap. 3 § första stycket RB.

Ett exempel enligt första om-satsen är möjligheten för rätten att vid en huvudförhandling i målsägandens eller den tilltalades utvaro lägga fram ur handlingarna vad han eller hon sagt (46 kap. 6 § tredje stycket RB). Vidare finns det när det gäller skriftliga vittnesberättelser särskilda regler avseende bevisupptagning som har skett utomlands (35 kap. 12 § RB och lagen [1946:817] om bevisupptagning vid utländsk domstol och lag [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål).

Förbudet mot att använda skriftliga berättelser gäller enligt andra om-satsen inte om förhör inte kan hållas med den som lämnat berättelsen. Enligt förarbetena avses t.ex. situationen när den som lämnat en skriftlig berättelse inte kan höras pga. varaktig sjukdom eller att han eller hon har avlidit. Bestämmelsen avser

också situationen när den som lämnat berättelsen finns på okänd ort och det kan antas att han eller hon inte kan anträffas. Regelmässigt anses återopade förhör med barn som har hållits under förundersökningen kunna tillåtas enligt denna bestämmelse.

Enligt tredje om-satsen ska nyttan med ett muntligt förhör ställas inte bara mot kostnaderna som är förenade med ett förhör vid huvudförhandlingen utan även mot bl.a. den tid som står att vinna om den skriftliga berättelsen i stället får återopas och berättelsens betydelse. Med berättelsens betydelse avses framförallt dess betydelse för målets utgång. Rätten bör i en viss given situation kunna vara mer frikostig med att tillåta skriftliga berättelser i bagatellmål än i mål om stora värden eller mål om grova brott.⁴⁶ Som exempel kan en polismans anteckningar från rutiningripanden vid ett större antal förseelser regelmässigt godtas som bevisning i stället för att han eller hon ska kallas till förhör (prop. 1986/87:89 s. 173).

Bestämmelsen i 35 kap. 14 § RB är tvingande. Parterna kan alltså inte i brottmål komma överens om att acceptera att en skriftlig berättelse läggs fram.

Förbudet mot att återopas en skriftlig berättelse bör inte ändras

Bedömning: Förbudet i 35 kap. 14 § RB mot att återopas en skriftlig berättelse som bevis i rättegången bör inte ändras.

Bestämmelsen i 46 kap. 6 § RB att rätten vid behov ska lägga fram vad den tilltalade eller målsäganden tidigare har anfört ur handlingarna när han eller hon uteblir från en huvudförhandling är teknikneutral. Den innebär att det redan i dag finns en möjlighet för rätten att i en tilltalads eller målsägandes utvaro spela upp en upptagning av förundersökningsförhöret eller lägga fram en utskrift av inspelningen av förhöret ur handlingarna i målet. Vi ser ingen anledning att ändra detta. Åklagaren bör självfallet ge in bästa tänkbara dokumentation av förhör från förundersökningen till domstolen. Det är tveklöst så att ljud- och bildupptagningar innebär ett bättre underlag för domstolens bedömning än de anteckningar från polisförhören som i normalfallet görs i konceptform av vad som

⁴⁶ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 35 kap. 14 §.

sagts och som den hörde fått uppläst för sig. Med Förundersökningsutredningens förslag kan dokumentationen av förhören förväntas bli bättre och därmed bör det också bli vanligare att rätten kan spela upp förundersökningsförhör vid en förhandling.

I utevarosituationer finns det processekonomiska skäl som kan tala för att det borde kunna göras ytterligare avsteg från principen om bevisomedelbarhet än vad som accepteras i dag. Möjligheten enligt 35 kap. 14 § första stycket 1 RB att ur handlingarna lägga fram vad den tilltalade eller en målsägande tidigare har anfört gör att det framförallt är av praktisk betydelse om uppspelningar av polisförhör med vittnen eller målsägande som ska höras i målet kan tillåtas i fler situationer. I dag är det framförallt mål i vilka den tilltalade erkänt gärningen och det inte förekommer någon muntlig bevisning som avgörs med stöd av bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB. Om ett vittne eller målsägande som ska höras inte inställer sig till en förhandling så kan målet, med nuvarande ordning, normalt sett inte avgöras om inte begäran om förhör återtas eller bevisningen avvisas.

Vi har övervägt en uppmjukning av förbudet i 35 kap. 14 § RB mot att lägga fram en skriftlig berättelse som bevis i rättegången. Förbudet att lägga fram en skriftlig berättelse eller uppteckning mjukades upp såvitt gäller tvistemål i samband med EMR-reformen (se SOU 2001:103 s. 246 ff. och prop. 2004/05:131 s. 166 ff.). Ett alternativ skulle kunna vara att på motsvarande sätt som i tvistemål ge parterna visst inflytande över vilka bevis som kan läggas fram inför rätten. Parterna får anses ha den bästa möjligheten att bedöma bevisningen och skulle därför kunna få inflytande över presentationsformen.

En skriftlig berättelse anses ofta ha ett lågt bevisvärde. Det är därför mindre sannolikt att parterna skulle vara eniga om att en sådan berättelse kan läggas fram, i varje fall om beviset skulle ha annat än ett väldigt lågt bevisvärde. Den praktiska betydelsen av att tillåta skriftliga berättelser i större utsträckning kan därför ifrågasättas. Det ska även framhållas att en upptagning av ett förhör som hållits under förundersökningen, som tidigare nämnts, har ett lägre bevisvärde än om förhöret kan hållas under rättegången (jfr rättsfallet NJA 1993 s. 68).

Att tillåta upptagningar av förhör under förundersökningen som bevismedel i rättegången är inte i och för sig oförenligt med Europakonventionen. Däremot följer av Europadomstolens praxis att det är i strid mot artikel 6, punkten 3 d, att enbart lägga uppgifter som

lämnats inför polis eller åklagare till grund för en fällande dom utan att uppgiftslämnaren hörts inför rätten och den tilltalade eller dennes ombud inte i annat sammanhang fått tillfälle att ställa frågor. Det krävs således i regel även annan bevisning till stöd för uppgifterna för en fällande dom.

Domstolsverkets granskning *Huvudförhandlingar i brottmål. Redovisning av ett regeringsuppdrag, 2009:3 s. 8*, visar att 13 procent av inställda förhandlingar ställdes in på grund av att en delgiven tilltalad inte kom till förhandlingen. Motsvarande siffra för målsägande eller vittne var sammanlagt tre procent. Det reella behovet av en lagändring framstår därför inte heller som överhängande.

Om Förundersökningsutredningens förslag genomförs kommer sannolikt fler förhör under förundersökningen att spelas in. Inspelning lär dock i första hand bli aktuellt i mål om grova brott och i situationer när det finns stor risk för att den hörde återtar sina uppgifter. I dessa situationer ter det sig i än högre utsträckning mindre lämpligt att förundersökningsförhör läggs fram som bevis i stället för att förhör hålls inför rätten. Det bör alltså vara fråga om ett fåtal mål där det finns tillgång till förundersökningsförhör som skulle kunna läggas fram vid tingsrätten.

I sammanhanget bör det även uppmärksammas att EU-kommissionen lagt fram ett förslag till direktiv om rätt till advokat i straffrättsliga förfaranden och rätt till kontakt med tredje part vid frihetsberövanden.⁴⁷ I förslaget föreslås bl.a. begränsningar i möjligheten att som bevisning i rättegången använda uttalanden som en misstänkt eller tilltalad gjort utan att en advokat varit närvarande. Förslaget skiljer sig i dessa delar från principen i svensk rätt om fri bevisföring, dvs. att rätten ska pröva allt som förekommit i målet, 35 kap. 1 § första stycket RB. I svensk rätt är som huvudregel alla bevismedel tillåtna, med de undantag som finns exempelvis avseende skriftliga utsagor. Genomförs förslaget innebär det en ytterligare begränsning av tillämpningsområdet för att använda inspelningar av förhör, men även av skriftliga förhörsuppgifter.

Sammanfattningsvis anser vi alltså inte att det i nuläget finns tillräckliga skäl att mjuka upp kravet på bevisomedelbarhet ens om parterna är överens om det för att målet ska kunna avgöras när en målsägande som ska höras eller ett vittne uteblir från en huvudförhandling.

⁴⁷ KOM (2011) 326.

11.7.5 Några andra åtgärder

Påminnelser

Bedömning: Domstolsverket bör uppmuntra och utvärdera användningen av datoriserade verksamhetsstöd för att skicka ut påminnelser om förhandlingar.

Det förekommer att delgivna personer inte kommer till en förhandling för att den glömts bort eller att personerna struntar i den. Framförallt den första situationen skulle kunna motverkas av att domstolarna införde ett påminnelse-system. Samhället har förändrats på så sätt att människor i allt större utsträckning kommunicerar via SMS, e-postmeddelande, chatt och sociala medier i stället för genom brev och fast telefoni.

I samband med ikraftträdandet av den nya delgivningslagen ändrades 33 kap. 1 § RB så att en enskild parts första inlägga i rättegången numera ska innehålla uppgift även om e-postadress och mobiltelefonnummer. Motsvarande uppgifter ska, enligt fjärde stycket i nämnda bestämmelse, lämnas av åklagaren när åtalet väcks i fall uppgifterna finns tillgängliga utan särskild utredning. Ändringarna har genomförts bl.a. för att förbättra möjligheterna till en effektiv kommunikation med parterna (prop. 2009/10:237 s. 206 ff.). Förändringarna gör det enklare för domstolarna att använda SMS och e-post för att systematiskt skicka ut påminnelser om förhandlingar via e-post eller SMS, någon eller några dagar före förhandlingen.

Lunds tingsrätt utnyttjar sedan några år tillbaka ett automatiserat påminnelse-system. I samband med att delgivningskvitto skickas till personer som är kallade till en förhandling så erbjuds de en möjlighet att få SMS-påminnelse i mobiltelefonen om förhandlingen 24 timmar dessförinnan. Målnummer, namn, mobiltelefonnummer samt datum, tid och plats för förhandlingen registreras i en mobiltjänst som tillhandahålls av ett externt företag. Det är framförallt för polismän, väktare och andra som ofta vittnar i domstol som påminnelser är en god service. Någon utvärdering av systemet har enligt uppgift inte skett.

Domstolsverket har erbjudit Sveriges domstolar att ansluta sig till en SMS-tjänst för att skicka ut meddelanden till parter och ombud. Ännu har någon prognos inte gjorts över hur många tings-

rätter som kommer att ansluta sig till tjänsten.⁴⁸ Domstolsverket bör uppmuntra användning av modern teknik och utvärdera hur utnyttjande av den nya SMS-tjänsten har fallit ut.

Utbildningsinsatser

Bedömning: Vilka åtgärder domaren kan och bör vidta för att undvika att ställa in en huvudförhandling bör tas upp i domarutbildningen och av Domstolsakademin i utbildningsprogrammet för ordinarie domare. Domstolschefen har en central roll för att se till att frågorna diskuteras fortlöpande och att utrymme ges för utbildning och kompetensutveckling av domstolens personal.

I rättegångsbalken finns ett antal regler som kan utnyttjas för att undvika att behöva ställa in en förhandling. Det kan exempelvis vara fråga om att tillämpa möjligheten *att* avvisa stämningsansökan (45 kap. 8 § RB), *att* avgöra ett mål i utevaro när den tilltalade är delgiven stämning men inte kallelse (46 kap. 15 a § första stycket 2 RB), *att* särskilja åtal (45 kap. 3 § RB) eller meddela deldom (30 kap. 4 § RB), *att* tillåta skriftliga utsagor (35 kap. 14 § första stycket 3 RB), *att* avvisa bevisning (35 kap. 7 § RB) och *att* häkta den tilltalade vid utevaro (46 kap. 15 § första stycket 3 RB). Bestämmelserna är i huvudsak fakultativa och ”får” tillämpas av rätten.⁴⁹ Vår erfarenhet är att reglernas tillämpning varierar mellan olika domare och domstolar och att de inte utnyttjas i nämnvärd utsträckning.

Av målen i den undersökning som vi genomfört om handläggningen av brottmål i tingsrätt, 1 505 mål, hade stämningsansökan inte avvisats i något fall. Tingsrätten hade självmant agerat i ett mål för att avvisa bevisning. I övrigt hade rätten inte i något fall kompletterat eller avgränsat utredningen eller på eget initiativ tagit upp fråga om häktning av den tilltalade. Resultatet av undersökningen

⁴⁸ *Förbättrad hantering av mängdbrott*, Redovisning i oktober 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, Åklagarmyndigheten och Sveriges domstolar.

⁴⁹ Stämningsansökan ska avvisas om det finns ett rättegångshinder. Den omständigheten att en tilltalad inte kunnat delges stämning och kallelse, eller inte följt föreläggande att komma till huvudförhandling, anses normalt inte innebära att rättegångshinder föreligger. Se Fitger, m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 45 kap. 8 § RB och NJA I 1963 C 594.

bekräftar vår uppfattning att reglerna om förberedande åtgärder i brottmålen inte utnyttjas i nämnvärd utsträckning.

Brottmålsadvokater, domare och åklagare har vid de diskussionsmöten som vi anordnat menat att hanteringen av utevarosituationer skiljer sig åt mellan olika domare och domstolar. Att reglerna tillämpas på olika sätt eller inte alls kan ha olika förklaringar. Som tidigare nämnts har uppfattningen framförts till oss att det kan finnas en osäkerhet bland domare om hur reglerna vid utevarohandläggning bör tillämpas. I tidigare undersökningar och vid de diskussionsmöten som vi hållit har det sagts att vissa regler är svårtolkade och bör förtydligas. Det gäller framförallt bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB. Vi har därför lagt bl.a. förslag som innebär att lydelsen av den bestämmelsen ändras, se avsnitt 11.6.6–11.6.8.

Justitieombudsmannen (JO) har vid olika tillfällen haft synpunkter på hur domstolen tillämpar exempelvis reglerna om avvisning av stämning och häktning vid utevaro.⁵⁰ Det kan finnas en rädsla för att göra fel och en ovilja att använda tvångsmedel i onödan hos vissa domare. Det kan tänkas leda till en minskad benägenhet att använda rättegångsbalkens bestämmelser fullt ut.

Okunskap eller brist på yrkeserfarenhet hos den enskilde domaren kan också vara en förklaring till att bestämmelserna används i väldigt liten omfattning. Vidare kan det tänkas ha utvecklats rutiner vid olika domstolar som innebär att reglerna inte kommer till användning. Till exempel förutsätter möjligheten att avgöra ett mål när den tilltalade fått del av stämning men inte kallelse i målet, att huvudförhandlingen inte ställs in i förväg.

Rätten bör enligt vår mening ha tillgång till många olika alternativ för att handlägga ett brottmål så att det snabbt och enkelt kan tas till ett avgörande. Förutsättningarna i varje enskilt fall måste avgöra vilka regler som bör tillämpas.

Riksrevisionen har pekat på behovet av att problemen med inställda huvudförhandlingar uppmärksammas genom att det i domstolarna skapas utrymme för utbildning av domstolens personal, kontinuerlig kompetensutveckling och praxisdiskussioner. Riksrevisionen har vidare betonat vikten av ett ökat erfarenhetsutbyte inom och mellan domstolarna.⁵¹ Det är också vår uppfattning att problemet med inställda förhandlingar behöver lyftas fram i utbildningssammanhang. Vi föreslår att frågan om vilka åtgärder domaren

⁵⁰ T.ex. JO diariener 4595-2004, 1189-2007 och 1266-2010.

⁵¹ Riksrevisionen, *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, RiR 2010:7.

kan och bör vidta för att undvika att ställa in en huvudförhandling tas upp i domarutbildningen och av Domstolsakademien i utbildningsprogrammet för ordinarie domare. Vi vill också betona domstolschefernas centrala roll för att se till att åtgärder för att minska antalet inställda förhandlingar diskuteras fortlöpande inom och mellan domstolarna samt att utrymme ges för utbildning och kompetensutveckling av domstolens personal.

Information

Möjligheten att få delgivna personer att inställa sig till en förhandling i domstol påverkas av deras förväntningar om rättegången och hur de blir bemötta av domstolen. Betydelsen av ett fortsatt systematiskt kvalitetsarbete i domstol avseende sådana frågor har lyfts fram av Förtroendeutredningen i betänkandet *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*, SOU 2008:106. För att människor ska känna sig trygga och våga komma till en huvudförhandling är det viktigt vilken information som lämnas om hur en rättegång går till, hur kallelser samt påminnelser utformas till de personer som ska komma dit, hur bemötandet är i samband med inställelsen i domstol och hur tillgången till vittnesstöd och användningen av stödpersoner fungerar vid en rättegång. Domstolens bemötande i telefon inför en kommande förhandling är också av stor betydelse. Även säkerheten i domstolens lokaler och en fortsatt uppbyggnad av en trygg domstolsmiljö är viktigt i detta avseende. Detta är frågor som ständigt är aktuella och behöver arbetas med fortlöpande. Brottsoffermyndighetens och Brottsofferjourens arbete fyller här också en viktig funktion så att inte personer pga. rädsla inte vågar komma till rättegången.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka vikten av att anlägga en helhetssyn på rättsprocessen. Rättsväsendets myndigheter måste gemensamt ta ansvar för att människor ska vilja och våga medverka vid en rättegång. Det är en gemensam angelägenhet att rättsprocessen fungerar i alla led och det är viktigt att myndigheterna anlägger ett sådant synsätt när det gäller att förmå målsägande och vittnen att delta i en rättegång. Polisens insatser att tidigt informera om betydelsen av att inställa sig till en huvudförhandling är då av utomordentligt stor vikt.

Hovrättsprocessen

12 En mer ändamålsenlig hovrättsprocess

Hovrättens främsta uppgift är att kontrollera att de avgöranden som överklagas är riktiga och att rätta eventuella felaktigheter. Därutöver ska hovrätten kontrollera att tingsrätten har handlagt målet på rätt sätt. Det betyder att hovrätten oberoende av parternas yrkanden ska ingripa om allvarliga rättegångsfel har skett i tingsrätten även om det inte kan konstateras att det lett till materiellt oriktiga avgöranden. Dessutom har hovrätterna ett visst ansvar för rättsbildningen. Det är Högsta domstolens huvudsakliga uppgift att ge vägledning för rättstillämpningen genom prejudikat. Genom den uppgiftsfördelning som finns mellan instanserna ska kravet på rättsäkerhet kunna tillgodoses.

Det anses sedan länge vara så att instansordningen ska bygga på en funktionsdelning som innebär att tyngdpunkten för rättsskipningen ska ligga i första instans (se prop. 1992/93:216 s. 28). Sakfrågorna ska alltså så långt möjligt lösas redan i tingsrätten. Det anges även i våra direktiv och innebär bland annat att bevisningen i första hand ska tas upp där.

Hovrättsprocessen bör utformas med utgångspunkt i den prövning som ska göras i andra instans. Eftersom det är hovrättens huvudsakliga uppgift att efter överklagande överpröva tingsrättens avgörande och rätta till felaktigheter i det bör förfarandereglerna vara utformade så att avgränsningen av hovrättens prövning blir tydlig och att avgörandena i alla mål håller så hög kvalitet som kan förväntas vid en överprövning i andra instans.

Liksom i första instans styrs hovrättens prövning i princip av parternas yrkanden. Det är parterna som disponerar över vad som ska prövas i hovrätten genom att i sina överklaganden peka på vad som ifrågasätts i tingsrättens dom. Därför är det viktigt att ställa krav på innehållet i överklagandet och på tydliga svarsskrifter så att handläggningen i hovrätten kan anpassas efter den prövning som

krävs. Målet i hovrätten bör också förberedas på ett sådant sätt att omfattningen av hovrättens prövning blir klarlagd i ett tidigt skede av processen.

Det är förstås en förutsättning för en behovsanpassad hovrättsprocess att prövningen i tingsrätt möter de högt ställda krav på rättssäkerhet som finns i brottmål. Det är grundläggande att den tilltalade har fått goda möjligheter att i rättegången förbereda sitt försvar. Det är dessutom nödvändigt att den bevisupptagning som skett i tingsrätten är så väl dokumenterad att den kan läggas fram i hovrätten. Domen måste därtill vara så välskriven och begriplig att det av den går att utläsa hur tingsrätten har resonerat och att bedöma om alla relevanta invändningar har blivit bemötta.

Hovrättens överprövning ska enligt vår mening ordnas så att överklagade mål prövas i den omfattning och i de former som det enskilda fallet kräver. Formerna för processen bör därför vara ändamålsenliga och bidra till att hovrätten inom rimlig tid kan meddela avgöranden av hög kvalitet i alla mål. Det bör finnas olika former för att avgöra mål så att prövningen kan anpassas efter behovet i varje enskilt fall. Sedan EMR-reformen har en sådan anpassning av rättegången i hovrätt alltmer kommit ske. Framförallt har systemet med prövningstillstånd utvecklats och gjorts mer flexibelt samt reglerna om hur bevisning får läggas fram vid huvudförhandling i hovrätt har ändrats. Vi menar att fler steg bör tas för att göra processen ännu mer ändamålsenlig och för att betona att tyngdpunkten ska ligga i första instans.

12.1 Överklaganden och svarsskrivelser

Förslag: 51 kap. 4 § första stycket punkten 2 RB kompletteras med att överklagandet även ska innehålla uppgifter i vilken del domen godtas. I punkten 3 i samma lagrum görs ett tillägg att det även ska anges i vilket avseende domskälen inte sätts i fråga.

Parternas synpunkter på målets handläggning i hovrätten bör anges i överklagandet respektive svarsskriften.

Möjligheten för motpart att anslutningsöverklaga i brottmål bör finnas kvar.

Den yttre ramen för hovrättens prövning bestäms av den gärning för vilken det yrkas ansvar enligt åtalet. Genom överklagandet begränsar klaganden prövningen ytterligare. Hovrätten får inte pröva annan gärning än sådan som har överklagats inom angiven tid. Av förarbetena framgår att en part är behörig att överklaga tingsrättens dom så snart han eller hon har ett rättsligt intresse av att domen ändras. Ett sådant intresse kan finnas för åklagaren inte bara när den tilltalade har frikänts eller åklagaren yrkar ett strängare straff utan även när åklagaren anser att annan påföljd ska bestämmas än den som tingsrätten har dömt ut. Med hänsyn till åklagarens uppgift att företräda det allmänna intresset i straffrättskipningen har det ansetts att åklagaren ska ha befogenhet att fullfölja talan i högre rätt även till den tilltalades förmån.¹ Även en målsägande får överklaga en dom i brottmål i vilket åklagaren väckt talan (se den nuvarande bestämmelsen i 20 kap. 8 § andra stycket RB). Vid överklagande av den tilltalade måste talan vara till hans eller hennes förmån för att kunna tas upp till prövning.

Avser överklagandet inte frågan om den tilltalade ska dömas för den gärning som tingsrätten dömt honom eller henne för, så finns ytterligare en begränsning. Hovrätten ska i de fallen endast pröva frågan om det föreligger ett s.k. genombrottsrekvisit. Det innebär att frågan ska prövas endast om det i denna del finns ett förhållande som kan utgöra grund för resning eller medföra undanröjande av domen på grund av domvilla, eller om målets utgång i tingsrätten i berört avseende uppenbart beror på förbiseende eller misstag (51 kap. 23 a § RB).

För att det ska bli tydligt vad målet i hovrätten rör och så att handläggningen kan anpassas efter den prövning som behövs är det viktigt att överklagandet är tydligt. Det är av stor betydelse för att hovrättsförfarandet ska vara effektivt och samtidigt rättssäkert att omfattningen av hovrättens prövning görs klar på ett tidigt stadium. Om det sker först vid huvudförhandlingen leder det till otydlighet i processen och att parterna inte kan förbereda sig på ett bra sätt. Vi anser därför att kraven på överklagandets innehåll bör skärpas.

Hovrätten ska inte leta efter felaktigheter att pröva i tingsrättens dom. Det sparar både tid och arbetsinsatser för såväl parterna som hovrätten om förfarandet kan inriktas på de frågor som klaganden vill ha prövade. Det är begripligt också för brottsoffer och vittnen

¹ NJA II 1943 s. 255 och 655.

att domen i de delar som parterna anser att tingsrätten gjort en riktig bedömning inte behöver tas upp till en lika genomgripande prövning på nytt. Handläggningen i hovrätten kan med ett tydligt överklagande inriktas på de omständigheter i överklagade delar som klaganden menar att tingsrätten bedömt på ett felaktigt sätt. Vad gäller övriga gärningsmoment kan förfarandet förenklas. Det är därför rimligt att ställa ytterligare krav på parternas överklaganden. Betydelsen av tydliga svarsskrifter bör också betonas. Parterna bör även i tidigt skede ange sin syn på målets handläggning. Det ligger väl i linje med vår uppfattning om en mer behovsanpassad handläggning.

12.1.1 Överklagandet ska innehålla uppgift om i vilken del domen godtas och domskälen anses riktiga

För att skapa en mer ändamålsenlig hovrättsprocess där domstolen kan koncentrera sina insatser på de väsentliga punkterna i målet måste kraven på överklagandet öka. Hovrätten och motparten måste i tidigt skede få veta vad överklagandet gäller för att kunna ta ställning till det.

I 51 kap. 4 § RB anges vad ett överklagande ska innehålla. Liknande regler finns för överklagande av beslut. Överklagandet ska innehålla uppgifter om

1. den dom som överklagas,
2. i vilken del domen överklagas och den ändring i domen som yrkas,
3. grunderna för överklagandet och i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövnings-tillstånd ska meddelas, när sådant tillstånd krävs, och
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Uppgifter ska dessutom lämnas om klaganden begär förnyat förhör eller förnyad syn och skälen till detta samt om personlig närvaro vid huvudförhandlingen av målsäganden eller den tilltalade begärs.

Har överklagandet kommit in för sent ska det avvisas av tingsrätten, 51 kap. 3 § RB. Hovrätten får också omedelbart avvisa överklagandet om det finns något annat hinder mot att ta upp det till

prövning, 51 kap. 6 § RB. Om överklagandet inte innehåller de uppgifter som föreskrivs i 51 kap. 4 § RB och klaganden inte avhjälpit den bristen efter ett föreläggande från hovrätten så ska överklagandet avvisas, om det inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för en rättegång i hovrätten, 51 kap. 7 § andra stycket RB.

Bestämmelsen i 51 kap. 4 § RB innehåller de krav som kan ställas för att överklagandet ska vara tydligt. Kraven som anges i bestämmelsen följs emellertid inte alltid. I fall av flera åtal kan det ibland t.o.m. vara otydligt vilken gärning som omfattas av överklagandet.

Det är rimligt att kräva att klaganden preciserar vad han eller hon menar att hovrätten ska pröva. Vi föreslår därför att klaganden inte enbart, som enligt nuvarande regler, ska ange i vilken del domen överklagas och den ändring i den som yrkas, utan även i vilken del domen godtas. Vidare ska klaganden utöver att ange i vilket avseende tingsrättens domskäl är oriktiga även ange i vilket avseende domskälen inte sätts i fråga. Det bör medföra att klaganden gör tydligare ställningstaganden.

När det gäller i vilken del domen överklagas kan konstateras att det i målen i den målundersökning som vi genomfört fanns en enda stämningsansökan i 86,6 procent av målen och att det i 73,2 procent av samtliga mål (1 505 st.) i undersökningen fanns endast en åtalspunkt. Resultatet indikerar att domstolen i många fall enbart har att ta ställning till ett åtal för en gärning. Samtidigt är det så att varje åtalspunkt eller stämningsansökan kan omfatta flera gärningar. Det är därför viktigt att det blir tydligt vilken eller vilka gärningar som avses med överklagandet, om överklagandet avser påföljd eller någon annan del av domslutet än om den tilltalade ska dömas för ett visst brott osv. Klaganden bör därför ange i vilka delar domen accepteras.

Vad avser domskälen bör klaganden mer precist klargöra vad han eller hon är missnöjd med i bedömningen och i vilka delar skälen i tingsrättens dom inte sätts i fråga. När det gäller grunderna för överklagandet så gör rätten i praktiken sällan en lika grundlig prövning av sådana omständigheter som inte har berörts eller ifrågasatts. Vi menar att det finns ett stort värde i att undanröja de tveksamheter som kan finnas avseende vilka av tingsrättens överväganden som klaganden sätter i fråga. Hovrättsprövningen kan genom det renodlas och göras mer förutsebar. De faktiska förhållanden som hovrätten enligt klagandens mening inte behöver ta upp på

nytt ska hovrätten inte behöva ägna större uppmärksamhet åt. I många mål råder sannolikt osäkerhet om hur ingående prövningen ska vara av de gärningsmoment som klaganden inte närmare har berört i överklagandet.

Hovrätten ska enligt gällande rätt pröva en gärning som har överklagats i skuldfrågan i dess helhet. Prövningen av de gärningsmoment som inte har satts i fråga behöver inte vara lika genomgripande som i övrigt. Enligt rådande praxis görs en mer översiktlig prövning av faktiska förhållanden som parterna är ense om. Det är en ordning som vi anser är rimlig och har fog för sig. För att undvika onödig eller alltför omfattande bevisupptagning är det därför betydelsefullt att klaganden redan i överklagandet även tydligt anger i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är riktiga.

Ett alternativ till att ställa ytterligare krav på överklagandets utformning vore att formellt begränsa hovrättens prövning till att enbart omfatta sådana gärningsmoment som tingsrätten funnit utredda och som klaganden har invänt mot i överklagandet. Ett sådant förslag lämnades av Hovrättsprocessutredningen i betänkandet *Ett reformerat hovrättsförfarande* (SOU 1995:124), s. 215 ff.

Vårt förslag att rätten inte ska få döma till en svårare eller mer ingripande påföljd för den tilltalade än vad åklagaren yrkat, innebär vid överklagande av åklagaren en begränsning av vad hovrätten kan pröva. Vi har övervägt men valt att inte föreslå en ytterligare inskränkning i omfattningen av hovrättens prövning enligt Hovrättsprocessutredningens förslag.

En inskränkning av prövningen till sådana gärningsmoment som klaganden satt i fråga skulle innebära att hovrätten som huvudregel inte skulle bedöma övriga faktiska omständigheter som tingsrätten lagt till grund för domen. Vi har sett en del svårigheter med att införa en sådan ordning. Det kan vara svårt att förutse konsekvenserna av en reglering som skulle innebära att hovrätten endast prövade en del av en gärning. Det skulle också vara vanskligt att formulera en bestämmelse som tydligt avgränsade ramen för prövningen med utgångspunkt i ett sådant begrepp. Begreppet skulle då rimligen också ha betydelse för klagandens möjlighet att ändra talan i hovrätten till annan *del av* gärning än den som avses i överklagandet (jfr 51 kap. 24 § andra stycket RB). Vad som är en brottslig gärning, när den kan bestraffas och vem som kan hållas ansvarig för den definieras genom brottsbalken. Gärningsbegreppet är centralt inom straffrätten och ligger till grund för många bestäm-

ningar, också av vad som kan anses vara ett eller flera brott och för domens rättskraft. Om hovrätten enbart skulle pröva vissa faktiska omständigheter i tingsrättens dom som klaganden i överklagandet haft invändningar mot, skulle sannolikt mycket tid och uppmärksamhet få ägnas åt att reda ut vad som omfattas av hovrättens prövning. Vi befarar att det skulle leda till fler preliminärfrågor och en mer omständlig process.

Sammantaget är det enligt vår mening bättre att ställa högre krav på överklagandets innehåll och att hovrätten, enligt nuvarande praxis, gör en mindre ingripande prövning av omständigheter som parterna inte har satt i fråga samt anpassar målets handläggning utifrån den prövning som behöver ske i varje enskilt fall. Det är en mer lättillämpad och ändamålsenlig ordning.

12.1.2 Tydliga svarsskrivelser

Motparten ska enligt nuvarande regler föreläggas att yttra sig över grunderna för överklagandet och ange de omständigheter han eller hon själv vill anföra. Svarsskrivelsen ska också innehålla uppgift om de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis. Vill part att det ska hållas ett förnyat förhör eller förnyad syn ska han eller hon även ange det och skälen till detta. Uppgift om önskemål att målsäganden eller den tilltalade ska infinna sig personligen vid huvudförhandlingen i hovrätten ska också anges (51 kap. 9 § RB). Bestämmelsen anger i allt väsentligt de krav som enligt vår mening bör ställas på en svarsskrift.

I dag har åklagaren, eller målsägande som biträtt åtalet, en möjlighet att i hovrätten justera eller inskränka åtalet enligt analog tillämpning av vad som sägs i 45 kap. 5 § RB. Vi föreslår begränsningar av den möjligheten (se avsnitt 12.6). Bortsett från den möjligheten är ramen för hovrättens prövning nästan uteslutande styrd av innehållet i överklagandet.

Vi har övervägt men valt att inte föreslå ytterligare avgränsningar av hovrättsprocessen med hänsyn till motpartens inställning. Men hovrättsprocessen kan göras enklare, snabbare och mer koncentrerad genom att motpartens inställning till överklagandet klarläggs tidigt under förfarandet. Det bör ske redan genom svarsskriften. Behovet för parterna att åberopa bevisning kan då begränsas och prövningen av de faktiska förhållanden som motparten inte haft något att invända mot och som tingsrätten har lagt till grund för

sin bedömning kan göras mer summarisk. Vi återkommer i avsnitt 12.2 till frågan om när ett föreläggande att svara bör utfärdas.

Låt säga att tingsrätten dömt den tilltalade för misshandel och funnit det utrett att han eller hon slagit fyra knytnävsslag i huvudet på målsäganden men inte, vilket åklagaren angett i gärningsbeskrivningen, utdelat tre sparkar. Om den tilltalade överklagar och yrkar frikännande dom finns det i dag inget formellt hinder för hovrätten att pröva hela skuldfrågan, dvs. även frågan om sparkarna är bevisade². Med hänsyn till förbudet mot *reformatio in pejus* i 51 kap. 25 § RB kan hovrätten emellertid inte döma till en strängare påföljd. Däremot kan domstolen göra en annan bedömning i skuldfrågan och ändra brottsrubriceringen.

I praktiken brukar åklagaren i aktuell situation tillfrågas om de moment i gärningsbeskrivningen som tingsrätten inte funnit bevisade görs gällande i hovrätten. Om åklagaren inte längre hävdar mer våld än vad tingsrätten funnit utrett, dvs. godtar tingsrättens bedömning att sparkarna inte är bevisade, så får påståendet i dessa delar anses frångått. Åklagaren kan alltså anses ha inskränkt åtalet i hovrätten (jämför bestämmelsen i 45 kap. 5 § tredje stycket RB). Någon ytterligare prövning av dessa gärningsmoment blir därmed inte aktuell.

Den beskrivna situationen utgör inte något större problem enligt nuvarande ordning. Situationen hanteras relativt väl i praktiken. Redan i dag har åklagaren en möjlighet att begränsa hovrättens prövning till vissa gärningsmoment genom att inskränka åtalet. Utan att en sådan formell åtgärd vidtas kan åklagarens medgivande av faktiska omständigheter i praktiken alltså godtas av domstolen så länge det sker till den tilltalades förmån. Det är mer tveksamt om åklagaren skulle kunna acceptera en faktisk omständighet till nackdel för den tilltalade, liksom om hovrätten skulle vara bunden att godta den tilltalades medgivande av en sådan omständighet. En annan sak är att åklagarens eller den tilltalades medgivande av vissa sakomständigheter utgör bevisfakta som kan påverka vilken ytterligare bevisning som kan anses behövas för att bevisa en viss omständighet. Motpartens inställning är därför viktig att klargöra.

I större och mer komplicerade mål skulle det kunna sägas vara processekonomiskt fördelaktigt om ramen för hovrättens prövning begränsades så att hovrätten var bunden av motpartens inställning

² Jämför Nordh, *Praktisk process II, Processens ram i brottmål*.

till faktiska omständigheter. Det som talar för en sådan begränsning är att åklagarna redan har befogenheten att begränsa domstolarnas prövning genom inskränkning av åtalet. Å andra sidan är rätten inte bunden av ett erkännande utan ska pröva om omständigheter som den tilltalade har medgivit kan läggas till grund för domen.

Vi förespråkar inte att motpartens inställning ska kunna hindra hovrätten från att pröva vissa faktiska omständigheter och lämnar därför inget förslag som begränsar omfattningen av hovrättens prövning. Men sammantaget menar vi att det, liksom i dag, bör kunna ske en mer summarisk kontroll av faktiska förhållanden som har godtagits av motparten. Erkännande av sådana omständigheter bör alltså även fortsättningsvis ges betydelse vid bevisvärderingen. Det är därför viktigt att motparten redan genom en svarsskrift tydligt yttrar sig över de grunder för överklagandet som klaganden anfört. Processmaterialet kan då begränsas och förfarandet anpassas efter den prövning av materialet som behöver ske.

12.1.3 Synpunkter bör lämnas på målets handläggning

I vissa fall kan det vara möjligt att avgöra ett mål i sak redan i anslutning till prövningstillståndsprövningen. Det krävs då att det är uppenbart att parterna kan anses ha slutfört sin respektive talan i hovrätten och att ytterligare skriftväxling inte behövs. En sådan bedömning skulle underlättas av om parterna redan i de inledande skrifterna angav sin syn på målets handläggning.

Enligt våra förslag i det följande ska hovrätten få större möjligheter att ta del av åberopad muntlig bevisning genom hänvisning och utrymmet ska utvidgas att avgöra mål utan huvudförhandling. Även om domstolen har det slutliga ansvaret för att anpassa handläggningen efter vad målet kräver så är parternas inställning av betydelse vid den bedömningen och bör efterfrågas i tidigt skede.

Parterna bör redan i överklagandet respektive svarsskriften kunna ange sina synpunkter på målets handläggning. Det tydliggör parternas ansvar för att målet förs framåt mot ett avgörande och underlättar en smidigare handläggning. Även för motparten kan det vara värdefullt att känna till klagandens inställning till detta så tidigt som möjligt. Om klaganden anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling kan en kostnadsräkning vanligen skickas in redan tillsammans med överklagandet. Om målet bör avgöras efter huvud-

förhandling och bevisningen kan presenteras genom hänvisning så kan parterna redan i sina första skrifter specificera vilka handlingar som man önskar hänvisa till. Det bör därför föreskrivas i rättegångsbalken att klaganden i överklagandet och motparten i svars-skriften ska ange sina synpunkter på hur målet ska handläggas.

12.1.4 Anslutningsöverklagande

Om den ena parten har överklagat tingsrättens dom har motparten rätt att överklaga domen inom en vecka från det att överklagandet löpte ut. Ett sådant s.k. anslutningsöverklagande förfaller dock om det ursprungliga överklagandet återkallas eller av annan anledning förfaller. (51 kap. 2 RB).

Rätten att anslutningsöverklaga tillkommer motpart till klaganden. Det innebär att exempelvis även en målsägande som inte fört talan i tingsrätten enligt nuvarande regler kan klaga i anslutning till den tilltalades överklagande.

Anslutningsklagan kan avse även annan del av domen än den som det ordinära överklagandet rör. Det innebär t.ex. att ett överklagande av målsägande i fråga om enskilt anspråk ger rätt för den tilltalade att klaga i ansvarsfrågan. Vidare har överklagande av den tilltalade i fråga om ansvar ansetts ge målsäganden rätt att anslutningsöverklaga i fråga om skadestånd. Ett överklagande i sak gör det dessutom möjligt att anslutningsöverklaga beträffande rättegångskostnader. Därtill kan i fall då åklagaren eller den tilltalade överklagat beträffande ett av flera brott som domen rör, motparten anslutningsöverklaga avseende något annat av brotten.³ Däremot kan ett överklagande av ett beslut i domen, t.ex. om rättegångskostnader, inte längre mötas av ett överklagande anslutningsvis i själva saken.

Vid våra diskussionsmöten med brottmålsadvokater, domare och åklagare har det från advokathåll framförts att rätten för åklagare att anslutningsöverklaga i ansvarsfrågan bör tas bort. Det kan enligt deras uppfattning i vissa situationer uppfattas som att möjligheten till anslutningsöverklagande används som ett påtryckningsmedel för att den tilltalade ska återkalla ett överklagande. Ett exempel som lyfts fram är att en tilltalad som dömts för dråp och vårdslöshet i trafik, har överklagat domen för att frias från det sistnämnda

³ NJA 1960 s. 511, 1956 s. 134, 1966 s. 103, 2000 s. 181 och 2003 s. 244.

brottet, varefter åklagaren anslutningsöverklagat med yrkande om straffskärpning och att dråpet ska bedömas som mord. Risker för ett väsentligt strängare straff skulle i ett sådant fall kunna förmå den tilltalade att avstå från att få skuldfrågan avseende trafikbrottet prövat i hovrätten.

Ett överklagande anslutningsvis från åklagaren med yrkande om ett väsentligt strängare straff än vad som följer av tingsrättens dom kan, som i exemplet ovan, förefalla stötande. I en sådan situation som den beskrivna är det givetvis inte rimligt att åklagaren bestämmer sig för att överklaga tingsrättens dom beroende på den tilltalades agerande, utan åklagaren bör överklaga självständigt. Vi har inte fått uppfattningen att det är vanligt förekommande att åklagare utnyttjar möjligheten att anslutningsöverklaga för att sätta press på den tilltalade. Risker för att det sker måste dock ställas mot de bakomliggande skälen för en möjlighet till anslutningsöverklagande.

Genom att det finns regler som begränsar hovrättens prövning så kan inte hovrätten pröva saken i andra delar än vad överklagandet avser. Det är därför motiverat med en regel av aktuellt slag för att det inte ska krävas självständiga överklaganden i alla brottmål. Regeln fyller i huvudsak en rent processekonomisk funktion (jfr NJA II 1943 s. 627 och 656). Avsikten med den är alltså att den som kan acceptera tingsrättens dom, förutsatt att målet inte överklagas av motparten, inte ska behöva överklaga självständigt för att inte riskera en process i hovrätten där denne inte har något att vinna.

För att få till stånd en prövning av skuldfrågan om klaganden enbart överklagat i fråga om påföljd (jämför med 51 kap. 23 a § RB) eller för att få hovrättens prövning av en annan gärning än den som överklagandet rör, så måste motparten med dagens regler utnyttja möjligheten till anslutningsöverklagande. I framförallt dessa situationer finns det ett behov av att kunna anslutningsöverklaga för att få ändring till sin fördel när processen ska fortsätta i hovrätten.

När det gäller åklagarens rätt att anslutningsöverklaga säger åklagare som vi talat med att de i vissa fall, för att undvika en process i hovrätten, kan tänka sig avstå från att överklaga tingsrättens dom och låta sig nöja med t.ex. en lindrigare påföljd än vad de yrkat eller att åtalet till del ogillats i tingsrätten. För målet vidare bör enligt deras förmenande domen emellertid kunna ändras i enlighet med åklagarens talan i första instans.

Det är vårt intryck att åklagare inte regelmässig använder sig av rätten att anslutningsöverklaga. Ett sådant tillvägagångssätt skulle

undergräva betydelsen av de begränsningar som finns för att förenkla hovrättsprocessen, som till exempel reglerna om reformatio in pejus.

Det kan förstås diskuteras i vilken mån en åklagare bör ta samhällsekonomiska hänsyn och avstå från att självständigt överklaga en ur hans eller hennes perspektiv oriktig tingsrättsdom. Men det är dock rimligt att den bevisvärdering och straffmätning som tingsrätten gjort kan accepteras av åklagaren, förutsatt att målet avgörs slutligt genom tingsrättens dom. Att åklagaren skulle vara skyldig att överklaga varje dom som inte exakt överensstämmer med dennes uppfattning är inte önskvärt. Risken med att avskaffa rätten för åklagare att anslutningsöverklaga är att antalet självständiga överklaganden av åklagare till nackdel för den tilltalade skulle öka.

Därtill kan det påpekas att även anslutningsvis gjorda överklaganden omfattas av prövningstillstånd. Ett generellt prövningstillstånd i brottmål, som vi föreslår, skulle innebära att det gjordes en tillståndsprövning av alla anslutningsöverklaganden. Det borde motverka en eventuell risk för att åklagare skulle missbruka möjligheten att anslutningsöverklaga.

Vi föreslår i avsnitt 6.9 en begränsad rätt för målsägande att överklaga i ansvarsfrågan om ett åtal som rör målsäganden helt eller delvis ogillats. Det beror på att vi menar att åklagaren ska ta det fulla ansvaret för statens straffrättsliga talan. Om rätten för åklagaren att anslutningsöverklaga i brottmål skulle tas bort, noteras att det också vore konsekvent att ta bort möjligheten för en målsägande som inte fört talan om enskilt anspråk att anslutningsöverklaga avseende ansvarsfrågan i ett mål om allmänt åtal.

Mot bakgrund av det ovanstående har vi inte funnit att det finns tillräckligt starkt vägande skäl för att föreslå en ändring av reglerna om anslutningsöverklagande. Det kan dock anmärkas att det är svårt att skapa sig en bild av i vilken mån överklaganden i syfte att sätta press på den tilltalade förekommer och att det givetvis under alla förhållanden är viktigt att den tilltalade får relevant information om vad rätten att anslutningsöverklaga innebär så att varje sådant överklagande inte uppfattas som utpressning. Den offentlige försvararen fyller här en viktig funktion att informera den tilltalade om de bakomliggande motiven till bestämmelsen. Mer utförlig information om syftet med anslutningsöverklagande skulle också, om det finns behov av det, kunna lämnas i de anvisningar för överklagande av dom i brottmål som biläggs tingsrättens dom. I de

nuvarande anvisningarna anges enbart att motparten får överklaga en i rätt tid överklagad dom, även om den vanliga överklagandetiden har gått ut samt hur det kan ske.

12.2 Målens handläggning

Bedömning: Hovrätterna bör utveckla arbetsrutiner och organisera handläggningen av brottmålen så att parternas inställning kan klarläggas i ett tidigt skede av hovrättsprocessen.

Enligt nuvarande ordning ska motparten, om prövningstillstånd beviljas, föreläggas att svara skriftligen på överklagandet om detta inte redan skett eller inte behövs på grund av att överklagandet är uppenbart ogrundat. I sådant fall får dom meddelas omedelbart i målet (51 kap. 8 § första och andra stycket RB). Om det behövs får hovrätten dessutom besluta om ytterligare skriftväxling. För att förhindra att förberedelsen förlängs onödigt får en part föreläggas att ge in mer än en skrivelse endast om det finns särskilda skäl (51 kap. 10 § andra stycket RB). Under förberedelsen får även sammanträde hållas, om det behövs för att målet ska bli ändamålsenligt handlagt.

För att åstadkomma en kvalificerad överprövning i hovrätterna måste rätten aktivt reda ut eventuella oklarheter i parternas yrkanden, grunder och bevisuppgifter på ett tidigt stadium.

Vi menar att behovet av tidig och kvalificerad beredning av målen inte nog kan understrykas. Förslaget om generellt prövningstillstånd i brottmål ställer ökade krav på den inledande granskningen av målet i hovrätten för att domstolen i alla mål tidigt ska kunna ta ställning till om och när överklagandet ska kommuniceras med motparten. Det förutsätter att hovrätten ställer krav på konkreta och preciserade överklaganden. I de fall skriftväxling sker är det viktigt att motpartens inställning också görs tydlig så att förfarandet kan anpassas efter den genomgång av processmaterialet som målet kräver.

Hovrätternas arbetsformer och beredningsorganisationer ser olika ut. Generellt sett gäller dock i hovrätten att delegering till domstolssekreterare ger dem rätt att sköta stora delar av all beredning i brottmål. Det gäller inte frågor om förordnande eller byte av exempelvis offentlig försvarare eller målsägandebiträde, beviljande

av rättshjälp eller förordnande av personutredning. För beslut i sådana frågor brukar akten lämnas till en beredningsjurist eller en domare med funktionsansvar för brottmål. Så är det också i sådana frågor som sekreteraren uppmärksammar att en beredningsjurist eller domare bör ta ställning till. Den inledande granskningen av överklagandet görs dock vanligtvis av en sekreterare som bedömer om det är fullständigt och vilka åtgärder som bör vidtas om det finns brister i överklagandet. Det är i normalfallet också en sekreterare som går igenom och kontrollerar att relevanta kompletteringar har skett samt kommunicerar överklagandet med motparten.

Inom hovrätterna inrättades en arbetsgrupp som inventerat hovrätternas arbetsformer vad gäller föredragning av frågor om prövningstillstånd. I en promemoria av den 4 mars 2011 *"Hovrätternas handläggning av mål som kräver prövningstillstånd"*, redogörs för hur hovrätterna har organiserat handläggningen av mål och ärenden rörande prövningstillstånd. Där framgår att den inledande granskningen och beslut om eventuell skriftväxling av ett överklagat mål i vilket det krävs prövningstillstånd som regel görs av en hovrättsfiskal eller en ansvarig ledamot i egenskap av beredningschef, rotelinnehavare eller referent i målet.

Med våra förslag bör arbetet i hovrätterna organiseras och beredningsorganisationen bemannas på ett sådant sätt att en genomtänkt beredning med hög kvalitet kan ske i alla mål. Det ger en bättre process för alla inblandade. Den inledande genomgången av överklagandet och ställningstagandet till om skriftväxling ska ske kräver i många fall juridisk kompetens. Hovrätterna behöver därför utveckla sina arbetsformer så att beredningsjurister, hovrättsfiskaler eller ansvariga domare engageras mer i målens beredning. Ett sätt att göra det kunde vara att låta den inledande granskningen ingå som en arbetsuppgift för hovrättsfiskaler under domarutbildningen.

Klaganden i målet bör alltid uppmanas att komplettera ett bristfälligt överklagande om det inte klart framgår i vilket avseende han eller hon invänder mot tingsrättens dom. Det är en förutsättning för att begränsa hovrättens prövning vid såväl tillståndsprövningen som vid en eventuell fullständig prövning av målet. Därigenom kan onödig tidsåtgång för genomgång av utredningen i de delar som inte sätts ifråga undvikas. Ett blankt överklagande ska i princip aldrig godtas. Saknas det klara yrkanden och grunder eller specificerade bevisuppgifter så ska i normalfallet ett riktat föreläggande skickas till klaganden. Omfattar överklagandet gärningsmoment som har medgetts i tingsrätten så bör det också redas ut.

Vid tveksamheter om hur kompletteringsföreläggandet ska utformas bör det finnas rutiner för sekreterare att överlämna målet för handläggning till en beredningsjurist, hovrättsfiskal eller domare med funktionsansvar för brottmål.

För att part ska vara behörig att överklaga förutsätts i princip att domen ur en rättslig synvinkel innebär en nackdel för honom eller henne. Överklagandet måste ta sikte på att få till stånd en ändring som är till partens fördel. Enbart sådana yrkanden som objektivt sett bedöms vara till fördel för den klagande får således tas upp till prövning. Överklagande enbart av domskäl är därför inte tillåtna. En invändning mot en faktisk omständighet som lagts till grund för tingsrättens dom kan alltså inte prövas i högre rätt, med mindre än att bedömningen kommit till uttryck i domslutet genom brottsrubriceringen eller påföljden. Ta exemplet att tingsrätten i dom avseende misshandel ansett det bevisat att den tilltalade vid gärningstillfället sparkat och slagit målsäganden och klaganden enbart yrkar att hovrätten friar honom eller henne från att ha utdelat sparkar. Ett sådant överklagande kan inte prövas av hovrätten om det inte innehåller en begäran om straff lindring eller ändring av brottets rubricering.

Det kan ibland vara svårt att utläsa om ett överklagande avser tingsrättens bedömning av gärningen eller enbart den rättsliga betydelsen av vad tingsrätten funnit utrett. Det krävs då materiell processledning i tidigt skede för att hovrätten ska ta reda på vad överklagandet avser. Att hovrätten är obunden av den brottsrubricering som tingsrätten bestämt innebär att endast den rättsliga betydelsen av omständigheterna och påföljdsfrågan ska prövas i hovrätten, om inte de omständigheter som tingsrätten funnit utredda sätts i fråga (se rättsfallet NJA 1995 s. 226). Vid gradindelade brott kan ett överklagande som till synes enbart tar sikte på rubriceringsfrågan, t.ex. om en stöld ska bedömas som grov eller av normalgraden, även innefatta ett ifrågasättande av den försvårande omständighet som föranlett tingsrätten att kvalificera brottet som grovt. I sådant fall har hovrätten även att pröva gärningen. Bestämmelsen i 51 kap. 23 a § RB är då inte tillämplig. Det är ytterligare exempel på situationer där ett klarläggande av vad överklagandet avser behövs.

I dag krävs prövningstillstånd i ett begränsat antal brottmål. I de målen kan tillståndsprövningen föregås av skriftväxling om det behövs. I de mål som hovrätten efter en genomgång av tingsrättens dom, överklagandet och åberopat processmaterial i tingsrätten,

enkelt kan konstatera att handläggningen varit korrekt och att tingsrättens dom ska stå fast, brukar överklagandeskriften normalt sett inte kommuniceras. Hovrätternas arbetsgrupp anger i nämnda promemoria, s. 2–3, att det i mindre än en fjärdedel av de föredragna målen har ansetts behövas skriftväxling inför föredragning av prövningstillståndsfrågan, dock med en högre andel i Hovrätten för Västra Sverige. Det har inte närmare analyserats i vilka fall skriftväxling sker, men som exempel på ett vanligt fall anges när överklagandeskriften innehåller något som kan uppfattas som nytt i förhållande till tingsrättsprocessen eller då det i överklagandeskriften hävdas att tingsrätten har missförstått någon relevant omständighet. Gjorda undersökningar anges i promemorian dock tala för att skriftväxling är vanligare i mål där det så småningom beviljas prövningstillstånd.

Som framgår av avsnitt 12.1.2 bör motpartens inställning enligt vår syn ägnas större uppmärksamhet. Förfarandet kan förenklas om det på ett tidigt stadium kan klarläggas i vilka överklagade delar som parterna är ense. Med tydliga svarsskrifter där samtliga yrkanden och grunder i överklagandet bemöts kan parternas bevisuppgifter begränsas till sådana omständigheter som det råder delade meningar om. Det underlättar hovrättens planering inför målets avgörande och ger en snabbare, enklare och mer koncentrerad process.

Skriftväxling redan inför tillståndsprövningen bör i normalfallet kunna avstås ifrån i de fall det är uppenbart att tingsrättens handläggning och avgörande är korrekt. Kan skriftväxling undvikas innebär det att motparten i många fall slipper onödigt arbete och kostnader. Tillståndsprövningen ska enligt vårt synsätt fungera som en sållningsmekanism för att skilja ut de mål i vilka det inte finns skäl att göra en fullständig sakprövning. Med vårt förslag om prövningstillstånd i alla brottmål faller det sig naturligt att hovrätten, i de fall det inte skett, beslutar om skriftväxling i samband med att frågan om prövningstillstånd avgörs. Så sker i praktiken redan i dag.

Ett skäl för att ändå kommunicera ett överklagande inför tillståndsprövningen kan vara att hovrätten anser att det är fråga om prejudikatfall. Till skillnad från vad som gäller i Högsta domstolen är hovrätten skyldig att på eget initiativ undersöka om det finns grund för prövningstillstånd. För att bedöma om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att prövningstillstånd meddelas kan det därför vara fördelaktigt att låta motparten argumentera i till-

ståndsfrågan. Det kan fästa uppmärksamhet på om det överklagade målet rymmer en fråga av prejudikatintresse.

Skriftväxling bör alltid ske redan inför prövning av tillståndsfrågan om det är tveksamt eller troligt att prövningstillstånd kommer att meddelas. Föreläggandet till motparten bör lämpligen avse ett fullständigt svar på överklagandet och inte enbart inriktas på frågan om prövningstillstånd. Hovrätterna får därigenom ett bättre underlag för tillståndsprövningen och inför målets fortsatta handläggning.

Ett alternativ till den beskrivna ordningen skulle kunna vara att hovrätten i samtliga överklagade brottmål begärde en svarsskrift från motparten innan rätten tog ställning till frågan om prövningstillstånd. Hovrätten skulle därigenom alltid försäkra sig om ett tydligt och mer avgränsat processmaterial. Det skulle dock medföra ytterligare kostnader och kunna sägas försena avgörandet i onödan i de mål i vilka det är enkelt att konstatera att det saknas skäl för prövningstillstånd. Det finns också en risk för att den typen av handläggning skulle ge intryck av att tillståndsprövningen innebär ett fullständigt avgörande av målet på handlingarna, enbart med den skillnaden att hovrätten inte redovisar sina skäl i en dom. Vi förordar därför inte att hovrätterna i alla brottmål ska besluta om skriftväxling inför avgörandet av frågan om prövningstillstånd.

12.3 Prövningstillstånd

12.3.1 Tillbakablick

När rättegångsbalken infördes fanns i princip inga möjligheter att begränsa omfattningen av prövningen i andra instans. De första reglerna om prövningstillstånd i hovrätt infördes 1974. De gällde de s.k. småmålen. Systemet med prövningstillstånd har sedan successivt utökats att gälla fler måltyper. Sedan EMR-reformen trädde i kraft 2008 gäller prövningstillståndsproceduren i hovrätt utan begränsningar vid överklaganden i tvistemål och domstolsärenden.

För brottmålen del infördes prövningstillstånd 1993. Sedan dess har prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt krävts i mål där den tilltalade som enda påföljd dömts till böter eller då den tilltalade frikänts från ansvar för ett brott som enligt straffskalan inte kan leda till ett strängare straff än fängelse i sex månader.

Hovrättsprocessutredningens lämnade i SOU 1995:124 ett förslag om generellt prövningstillstånd. Det lades till grund för ett lagförslag i propositionen *Prövningstillstånd i hovrätten* (prop. 1996/97:131). Propositionen återkallades sedan det visat sig att den inte skulle komma att få nödvändig majoritet i riksdagen.

Målutredningen gjorde i sitt betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) bedömningen att ett generellt krav på prövningstillstånd i alla måltyper borde införas för överklagande till hovrätt och kammarrätt. Bland remissinstanserna var inställningen blandad till utredningens förslag att systemet med prövningstillstånd skulle gälla för alla brottmål. Bland de remissinstanser som var positiva fanns Domstolsverket, Justitiekanslern och Hovrätten över Skåne och Blekinge. Bland de som negativa fanns Advokatsamfundet och Justitieombudsmannen. En del remissinstanser ansåg att det krävdes ytterligare utvärderingar och/eller att det i borde övervägas att utvidga systemet med prövningstillstånd utan att göra det generellt.

12.3.2 Sveriges konventionsåtaganden

I samband med EMR-reformen redogjorde regeringen för hur ett system med utvidgat eller generellt prövningstillstånd förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden (prop. 2004/05:131). När det gäller brottmål har den som dömts en rätt till förnyad prövning enligt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen. I EMR-propositionen angavs följande om denna artikel (s. 175 ff).

Artikeln innebär att var och en som dömts av domstol för brottslig gärning skall ha rätt att få skuldfrågan eller påföljden omprövad av högre domstol. Denna rättighet och grunderna för dess utövande, skall regleras i lag. Undantag får göras i fråga om mindre grova gärningar eller i de fall då den dömde har dömts i första instans av den högsta domstolen eller har dömts efter det att en frikännande dom har överklagats. Liknande regler om en rätt till överklagande i brottmål återfinns även i de tidigare nämnda FN-konventionerna.

Den rätt att överklaga som följer av tilläggsprotokollet behöver inte innebära att det måste finnas en rätt till en fullständig omprövning av den fällande domen. Detta följer redan av bestämmelsen i protokollet om att utövande av rätten till överklagande skall regleras i lag. Häri genom får varje konventionsstat en betydande frihet att själv bestämma på vilka villkor och i vilken omfattning en överprövning kan ske. Begränsningar i överklaganderätten måste emellertid framstå som

rimliga och får inte vara så långtgående att de gör själva överklaganderätten illusorisk eller meningslös (jfr Danelius, H., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2 uppl. 2002, s. 420).

I motiven till tilläggsprotokollet sägs bl.a. att det i vissa stater förekommer att en person som vill överklaga till en högre instans i vissa fall måste ansöka om prövningstillstånd (leave to appeal) och att rätten att ansöka om sådant tillstånd i sig själv är att betrakta som en form av rätt till omprövning i den mening som avses i tilläggsprotokollet (se Explanatory report, punkt 18). I överensstämmelse med detta uttalade dåvarande Europakommissionen i ett mål mot Norge att de tidigare norska reglerna om överklagande i brottmål, som innebar att samtliga brottmål omfattades av ett krav på prövningstillstånd, i princip innebar att det fanns en sådan möjlighet till förnyad prövning som avses i tilläggsprotokollet (fallet E.M. mot Norge Appl. No. 20087/92). Och i målet Näss mot Sverige (Appl. No. 18061/91), där en tilltalad hade frikänts för vissa brott i tingsrätten men dömts i hovrätten, fann kommissionen att rätten att begära prövningstillstånd i Högsta domstolen var tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 2 i tilläggsprotokollet. Denna ståndpunkt har nyligen bekräftats av Europadomstolen i avgörandet Sawalha mot Sverige (Appl. No. 64299/01).

12.3.3 Internationell utblick

I EMR-propositionen konstaterade regeringen att prövningstillstånd förekommer i varierande utsträckning i många rättsstater i vår närhet och att generella eller omfattande regler om prövningstillstånd inte framstår som någon udda ordning vid en internationell jämförelse (prop. 2004/05:131 s. 176 f). Några exempel på olika system som används för att begränsa omfattningen av prövningen i andra instans anges nedan.

I England är systemet med prövningstillstånd mycket omfattande. Det finns särskilda regler för överklagande av de mål om lindrigare brott som avgjorts av Magistrate Courts, som utgörs av en fredsdomare som inte är jurist. I övrigt avgörs målen i första instans av Crown Courts. Det krävs alltid prövningstillstånd för att överklaga ett mål som avgjorts där.

I Norge krävs alltid prövningstillstånd vid överklagande av bötesbrott. Dessutom kan överrätten neka att pröva ett överklagande i en rättegång om den finner det klart att överklagandet inte skulle ha framgång. Det gäller dock inte för brott med högre straffsats än fängelse i sex år. När det gäller ett överklagande från åklagaren kan rätten också avstå från att meddela prövningstillstånd om rätten finner det klart att överklagandet gäller en fråga av

mindre betydelse eller om det annars inte finns grund för att pröva överklagandet.

I Finland (där prövningstillstånd benämns tillstånd till fortsatt handläggning) trädde nya regler om överrättsprocessen i kraft den 1 januari 2011. Enligt de finska bestämmelserna gäller numera ett krav på prövningstillstånd för överklagande från den tilltalade om påföljden bestämts till högst fyra månaders fängelse. För åklagarens del krävs prövningstillstånd om åtalet gäller ett brott som inte har ett strängare föreskrivet straff än böter eller fängelse högst två år.

I andra länder, som t.ex. Tyskland, begränsas möjligheten till en prövning i överrätt i många fall till överklaganden som rör rättsfrågor (s.k. kassationsöverklaganden).

12.3.4 EMR-reformen

Förändrade bestämmelser om prövningstillstånd

Genom EMR-reformen skedde en omfattande förändring av förfarandet med prövningstillstånd i hovrätt. En viktig del av detta var förstås att systemet med prövningstillstånd utvidgades till att omfatta alla domar och beslut i tvistemål och beslut i domstolsärenden som överklagas från tingsrätt till hovrätt (49 kap. 12 § RB).

Samtidigt som systemet med prövningstillstånd utvidgades utvecklades tillståndsprövningen. I 49 kap. 14 § RB har det förtydligats att prövningstillstånd ska ges så snart någon av tillståndsgrunderna är uppfylld. Tillståndsgrunderna gjordes också mer generösa genom att det infördes en ny grund för prövningstillstånd, de s.k. granskningsfallen. Möjligheten att ge prövningstillstånd i granskningsfall tillkom mot bakgrund av att det ibland kan vara svårt att på grundval av innehållet i tingsrättens avgörande bedöma om det finns skäl att ändra det. Prövningstillstånd ska enligt ett uttalande i propositionen därför kunna meddelas inte bara när det finns konkret anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande utan också i vissa andra fall där tingsrättens avgörande framstår som svårbedömt (se prop. 2004/05:131 s. 186). För att det tydligare ska framgå att prövningstillstånd ska meddelas om det finns tveksamheter om utgången i det överklagade avgörandet är riktig, förtydligades också bestämmelsen om s.k. ändringsfall.

Numera ska prövningstillstånd meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till

(ändringsfall) eller om det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten kommit till (granskningsfall). Prövningstillstånd ska också meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas i högre rätt (s.k. prejudikatfall) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (s.k. extraordinära fall).

Ett annat viktigt moment i det utvecklade systemet med prövningstillstånd är att förhören i tingsrätten numera dokumenteras med ljud och bild. Hovrätten har genom det nya sättet att presentera bevisningen från tingsrätten möjlighet att i samband med tillståndsprövningen ta del av de inspelade förhören.

Det infördes också regler om partiellt prövningstillstånd, om sammanträde inför beslut om prövningstillstånd och vissa ytterligare bestämmelser om handläggningen av tillståndsfrågan och sammansättningen vid avgörandet av enkla fall.

Efter EMR-reformen har Högsta domstolen utvecklat praxis avseende tillståndsprövningen genom att ändra hovrättens beslut i tillståndsfrågan och bevilja prövningstillstånd i hovrätten.

Högsta domstolen har betonat att avsikten är att bedömningen av om prövningstillstånd ska meddelas i hovrätt ska vara generös och har hänvisat till de uttalanden som gjordes i propositionen (se bl.a. rättsfallen NJA 2009 s. 798 I–III). Högsta domstolen har också lyft fram vikten av att prövningstillstånd meddelas i s.k. granskningsfall, eftersom granskningsgrunden syftar till att säkerställa att de mål där det kan vara svårt att bedöma om det finns skäl att ändra tingsrättens avgörande tas upp till prövning. Så kan vara fallet i omfattande och komplicerade mål, men också i andra mål där skälen är ofullständiga, kortfattade eller på annat sätt oklara när det gäller de sakförhållanden som lagts till grund för tingsrättens avgörande (se rättsfallet NJA 2010 s. 405 med vidare hänvisningar). Högsta domstolen har även framhållit att tillståndsgrunderna är obligatoriska och att det, till skillnad från vad som är fallet i Högsta domstolen, även gäller prejudikatfall. Det innebär att hovrätterna har ett ansvar att på eget initiativ undersöka om ett överklagat mål rymmer ett prejudikatsintresse. Kraven för när prövningstillstånd ska meddelas i prejudikatfall är också lägre ställda i hovrätt än i Högsta domstolen (se bl.a. rättsfallet NJA 2011 s. 843).

EMR-utredningens utvärdering

EMR-utredningen har utvärderat det utvidgade systemet med prövningstillstånd (se *En modernare rättegång II – en uppföljning*, SOU 2012:93, avsnitt 3.4.1).

Utredningen redogör för statistik från Domstolsverket, tre undersökningar som Svea hovrätt har genomfört (se vidare nedan) samt avgöranden från Högsta domstolen som gällt tillstånd till prövning i hovrätt.

Utredningens slutsats av såväl de statistiska uppgifterna som Högsta domstolens praxis är att hovrätterna inledningsvis var för restriktiva med att meddela prövningstillstånd. Andelen meddelade prövningstillstånd var i tiden närmast efter reformen för låg.

Utredningen lyfter fram att det är förståeligt att det kan ta viss tid innan tillämpningen av en så genomgripande förändring av hovrättsprocessen som EMR-reformen innebar helt faller på plats. Utredningen konstaterar att tillämpningen med tiden blivit generösare. Det visar sig både genom att andelen meddelande prövningstillstånd ökar och att ändringsfrekvensen i de mål där prövningstillstånd meddelas sjunker. Hovrätterna tenderar att närma sig varandra, även om det fortfarande finns skillnader mellan dem.

Utredningens slutsats är att tillämpningen ännu inte för samtliga hovrätter kan anses motsvara den generösa inställning som lagstiftaren förutsatte vid EMR-reformen. Utredningen betonar därför att det är viktigt att hovrätterna fortsätter att följa upp tillämpningen vid tillståndsprövningen.

Något om statistiken

För en utförlig redogörelse för statistiska uppgifter som rör tillämpningen av det utvidgade systemet med prövningstillstånd hänvisar vi till EMR-utredningens betänkande (SOU 2012:93 avsnitt 3.4.1). I detta avsnitt redogör vi för vissa uppgifter som har särskild betydelse för våra överväganden om eventuella förändringar av systemet med prövningstillstånd i brottmål. Det är viktigt att hålla i minnet att det endast är ca 10 procent av tingsrätternas domar i brottmål som överklagas till hovrätterna.

Beviljade prövningstillstånd

Svea hovrätt genomförde under 2010 en granskning av hovrättens beslut om prövningstillstånd under två månader i alla målkategorier.⁴ Från tiden för EMR-reformens ikraftträdande fram till slutet av 2009 hade andelen mål där prövningstillstånd beviljats legat kring 20 procent för att sedan öka till en nivå kring 25 procent. Under den undersökta perioden (september och oktober 2010) var andelen prövningstillstånd vid Svea hovrätt 27,1 procent. Medelvärdet för samtliga hovrätter under denna period var 28,1 procent.⁵

Under 2012 gjorde Svea hovrätt en ny undersökning som gällde andelen prövningstillstånd i tvistemål och ändringsfrekvensen i sådana mål under perioden 1 januari–31 maj 2012.⁶ Av denna framgår att andelen prövningstillstånd i tvistemål vid hovrätterna totalt sett ökat under perioden 2009 till 2012, från drygt 27 procent till omkring 36 procent.⁷

Av den statistik från Domstolsverket som EMR-utredningen redogör för i sitt betänkande framgår att andelen meddelade prövningstillstånd för samtliga målkategorier låg kring drygt 32 procent för första halvåret 2012. Det kan jämföras med 21 procent första halvåret 2009.

Vi har från Domstolsverket inhämtat uppgifter om andelen meddelade prövningstillstånd i brottmål under första halvåret 2011 och 2012. Om man bara ser till brottmålen var den totala andelen prövningstillstånd vid hovrätterna högre än motsvarande siffror för samtliga målkategorier. Under första halvåret 2012 meddelades prövningstillstånd i drygt 37 procent av de överklagade brottmålen.

⁴ Svea hovrätt, *Granskning av beslut om prövningstillstånd i Svea hovrätt under september–oktober 2010*, diarenr 782/10. Huvuddragen av resultatet av undersökningen redovisas även i SvJT 2011 s. 18 (S. Levén, F. Wersäll, *En modernare rättegång – hur har det gått?*).

⁵ Mellan hovrätterna varierade andelen prövningstillstånd under den undersökta perioden september och oktober 2010 mellan 22,8 procent och 34,2 procent. Mellan Svea hovrätts avdelningar varierade andelen prövningstillstånd enligt undersökningen mellan 15,2 procent och 45,1 procent.

⁶ *En undersökning av Svea hovrätts överprövning i tvistemål – särskilt om prövningstillstånd och ändringsfrekvens.*

⁷ Undersökningen visade dock att det förekom skillnader mellan hovrätterna. Andelen meddelade prövningstillstånd hade ökat mest vid Hovrätten för Västra Sverige och Svea hovrätt, som båda hade högre andel prövningstillstånd än vad som gällde för hovrätterna totalt. Hovrätten för Skåne och Blekinge utmärkte sig med en minskad andel prövningstillstånd under perioden 1 januari 2012 till 31 maj 2012 (19,9 procent) jämfört med vad som gällde för hela året 2011 (27,4 procent).

Tabell 12.1 Andel beviljade prövningstillstånd brottmål (samtliga hovrätter)

Samtliga hovrätter	1:a halvåret 2011	1:a halvåret 2012
Antal tillståndsprövningar	1 043	1 143
Antal beviljade prövningstillstånd	341	429
Andel beviljade prövningstillstånd	32,7 %	37,5 %

Uppgifterna är hämtade från SIV (domstolarnas gemensamma databas med målstatistik). Uppgifterna i SIV bygger på uppgifter i domstolarnas målhanteringssystem Vera). Svea hovrätts undersökning 2010 visade att uppgifterna i SIV för Svea hovrätts del stämde väl överens med resultatet av undersökningen.

Ändringsfrekvens

I Svea hovrätt har det också genomförts en undersökning av ändringsfrekvensen i brottmål.⁸ I princip gicks samtliga domar under tiden juli–december 2010 igenom. Undersökningen visade att ändringsfrekvensen var hög. I 47 procent av alla brottmål hade hovrätten gjort någon ändring av domslutet. Om även beslut att inte meddela prövningstillstånd räknades in i antalet fastställda domar var den totala ändringsfrekvensen 39 procent. Ändringarna fördelade sig enligt följande.

- endast skuld 8 %
- endast påföljd 39 %
- både skuld och påföljd 45 %
- endast övrigt (t.ex. skadestånd) 8 %

När påföljden ändrats hade det i ungefär sex av tio fall lett till att påföljden sänkts eller att en lindrigare påföljd dömts ut. Undersökningen visade också att den tilltalade överklagade i betydligt större utsträckning än åklagaren, men att åklagarna hade betydligt högre andel bifallna överklaganden.

Vi har inhämtat uppgifter från Domstolsverket om registrerade ändringar i brottmål vid hovrätterna under perioden 2011–första halvåret 2012. Uppgifterna inkluderar beslut i frågan om prövningstillstånd och kan alltså jämföras med 39 procent ändringsfrekvens enligt Svea hovrätts undersökning. Statistikuppgifterna

⁸ Svea hovrätt, *Undersökning av ändringsfrekvensen för brottmål i Svea hovrätt under perioden 1 juli–31 december 2010*, diarenr 077/2011. Huvuddragen av resultatet av undersökningen redovisas även i SvJT 2011 s. 18 (S. Levén, F. Wersäll, *En modernare rättegång – hur har det gått?*).

visar att den totala ändringsfrekvensen i brottmål vid samtliga hovrätter var ungefär 38 procent under första halvåret 2012.

Tabell 12.2 Ändringsfrekvens i brottmål

Domstol	1:a halvåret 2011	2:a halvåret 2011	1:a halvåret 2012
Göta hovrätt	39,8 %	42,8 %	40,4 %
Hovrätten för Nedre Norrland	36,0 %	43,7 %	42,9 %
Hovrätten för Västra Sverige	39,5 %	41,2 %	42,8 %
Hovrätten för Övre Norrland	39,7 %	38,7 %	37,7 %
Hovrätten över Skåne och Blekinge	35,4 %	36,2 %	43,4 %
Svea hovrätt	34,1 %	33,1 %	31,8 %
Totalt samtliga hovrätter	36,5 %	37,5 %	37,9 %

Uppgifterna är hämtade från SIV. Med ändring avses i SIV meddelat prövningstillstånd + ändrat, ändrat, återförvisat och meddelat prövningstillstånd + återförvisat.

Om man bara ser till de brottmål som avgjorts genom dom var ändringsfrekvensen högre. Det är inte förvånande eftersom det dels omfattar mål där prövningstillstånd inte krävs, dels sådana mål där prövningstillstånd redan meddelats. I det senare fallet har det alltså redan gjorts en inledande bedömning av om det finns anledning att meddela prövningstillstånd.

Tabell 12.3 Ändringsfrekvens i brottmål som avgjorts genom dom (samtliga hovrätter)

Samtliga hovrätter	1:a halvåret 2011	2:a halvåret 2011	1:a halvåret 2012
Antal domar	3 403	3 050	3 328
Antal ändrade	1 805	1 621	1 822
Ändringsfrekvens	53,0 %	53,2 %	54,8 %

Uppgifterna är hämtade från SIV och gäller registrerade ändringar i avslutade mål. En dom med en mindre ändring i domslutet avseende en av flera tilltalade kan alltså komma att registreras som ändrad. I Svea hovrätts undersökning stämde dock den ändringsfrekvens som framgick av statistik från VERA väl överens med resultatet av undersökningen.

Ändringsfrekvensen i brottmål kan jämföras med de ändringar som registrerats i tvistemål under samma period. Den totala ändringsfrekvensen för tvistemål är betydligt lägre än den som gäller för brottmål. Däremot är ändringsfrekvensen i de mål som avgjorts genom dom i tvistemål högre än den som gäller för brottmålen.

Det beror givetvis på att det för tvistemålens del uteslutande rör sig om mål där prövningstillstånd har meddelats.

Tabell 12.4 Ändringsfrekvens i tvistemål (samtliga hovrätter)

Samtliga hovrätter	1:a halvåret 2011	2:a halvåret 2011	1:a halvåret 2012
Total ändringsfrekvens	19,1 %	20,2 %	21,5 %
Ändringsfrekvens i mål som avgjorts genom dom	65,8 %	65,4 %	60,3 %

Uppgifterna är hämtade från SIV.

I Svea hovrätts undersökning 2012 jämfördes ändringsfrekvensen i tvistemål före och efter EMR-reformen.

Tabell 12.5 Ändringsfrekvens i samtliga tvistemål i alla hovrätter

	Göta hovrätt	Hovrätten för Nedre Norrland	Hovrätten för Västra Sverige	Hovrätten för Övre Norrland	Hovrätten över Skåne och Blekinge	Svea hovrätt	Totalt
2005	24,3 %	22,3 %	22 %	29,3 %	25,6 %	25,1 %	24,5 %
2006	27,7 %	29,6 %	26,5 %	22,7 %	27,2 %	25,5 %	26,4 %
2007	27,2 %	27,6 %	28 %	37,1 %	28,6 %	25,3 %	27,2 %
2008	29,6 %	22,9 %	27,1 %	32,8 %	31,3 %	25,7 %	27,4 %
2009	29,4 %	25,7 %	17,3 %	16,8 %	19 %	18,5 %	20,4 %
2010	18,8 %	22,9 %	17,1 %	24,3 %	17,4 %	18,7 %	18,8 %
2011	21,3 %	15,4 %	19,4 %	18,4 %	18,9 %	20,1 %	19,6 %
2012	23,8 %	16,7 %	24,2 %	12,5 %	18,4 %	24,3 %	21,6 %

Siffrorna är hämtade ur *En undersökning av Svea hovrätts överprövning i tvistemål – särskilt om prövningstillstånd och ändringsfrekvens*, 2012, tabell 6. Tabellen visar andelen ändrade tvistemål i samtliga hovrätter. När det gäller 2012 avses ändringsfrekvensen för perioden 1 januari–31 maj enligt SIV, förutom för Svea hovrätt, vars ändringsfrekvens kommer från hovrättens undersökning och avser perioden 1 oktober 2011–31 mars 2012.

En uppskattad bild av ändringsfrekvensen i samtliga tvistemål visar att den tycks ha legat stabilt kring eller något över 25 procent⁹ under i varje fall en femtonsårsperiod från 1990-talets början fram

⁹ Den uppskattade ändringsfrekvensen, som den beräknades i undersökningen varierade mellan 17–24 procent, med undantag för 1995, då andelen ändrade tvistemål var väsentligt högre. Åren just före EMR-reformens införande var andelen ändrade mål relativt hög sett i ett längre perspektiv.

till att EMR-reformen trädde ikraft. Andelen ändrade avgöranden minskade dock kraftigt år 2009 och sjönk till som lägst 18,8 procent året därefter. Slutsatsen i Svea hovrätts undersökning är att det är svårt att se någon annan förklaring till minskningen än EMR-reformens utvidgade krav på prövningstillstånd. För både 2011 och första delen av 2012 visade dock statistiken en svagt ökande tendens sett till samtliga hovrätter. Det förekom dock relativt stora variationer mellan de enskilda hovrätterna. Under den första delen av 2012 varierade ändringsfrekvensen i tvistemål totalt sett mellan landets hovrätter från drygt 12 procent¹⁰ till drygt 24 procent. För en del av hovrätterna ligger alltså ändringsfrekvensen numera i nivå med den ändringsfrekvens som gällde före EMR-reformen.

12.3.5 Tillståndsprövningen

I ett system med prövningstillstånd sker alltid en inledande prövning – tillståndsprövningen. Systemet med prövningstillstånd innebär alltså ingen begränsning i rätten att överklaga. Vid tillståndsprövningen har hovrätten tillgång till överklagandet och eventuellt en svarsskrift, tingsrättens avgörande och processmaterialet i tingsrätten. Utifrån vad klaganden anfört i överklagandet, en granskning av tingsrättens avgörande och processmaterialet i tingsrätten tar hovrätten ställning till om det ska ske en fullständig rättegång i andra instans eller om tingsrättens avgörande ska stå fast. Tillståndsprövningen är inte begränsad till de grunder för prövningstillstånd som klaganden pekat på. Hovrätten måste i viss utsträckning självständigt ta ställning till om det finns skäl att meddela prövningstillstånd, t.ex. på grund av prejudikatskäl eller för att det förekommit ett rättegångsfel i tingsrätten (se t.ex. rättsfallen NJA 2008 s. 1066 och NJA 2009 s. 798).

Tillståndsproceduren i hovrätt får inte blandas ihop med det krav på prövningstillstånd som gäller vid överklagande till Högsta domstolen. Tillståndsgrunderna skiljer sig åt eftersom Högsta domstolen är en prejudikatinstans. Det innebär att Högsta domstolen endast under speciella omständigheter ska ta upp ett mål som inte innehåller en fråga som är av intresse ur prejudikat-

¹⁰ Domstolen med lägst ändringsfrekvens, Hovrätten för Övre Norrland, hade under den undersökta perioden avgjort ett begränsat antal mål (65 stycken), vilket påverkar statistikens tillförlitlighet.

synvinkel. I hovrätten är tillståndsförfarandet i stället inriktat på att ta ställning till om det finns skäl för en fullständig prövning i andra instans. Avsikten är att hovrätterna ska vara generösa med att bevilja prövningstillstånd. Alla avgöranden som bedöms tveksamma ska tas upp till fullständig prövning (se rättsfallen NJA 2009 s. 798 I–III). Syftet med tillståndsprövningen i hovrätt är att sälla bort de klara och entydiga målen där man vid en inledande prövning kan se att det inte finns några tveksamheter kring att tingsrättens avgörande är riktigt. Om det med hänsyn till att materialet är omfattande eller av något annat skäl är svårt att ta ställning till om avgörandet kan vara felaktigt ska prövningstillstånd meddelas med stöd av granskningsgrunden. Termen ”prövnings-tillstånd” kan mot denna bakgrund som Målutredningen pekade på (SOU 2010:44 s. 287) felaktigt leda tankarna till att det inte sker någon prövning i de fall prövningstillstånd inte meddelas. Vi delar Målutredningens uppfattning att det kan finnas anledning att i ett lämpligt sammanhang överväga en bättre term än prövnings-tillstånd för den inledande prövningen (ett exempel på det är den finska benämningen ”tillstånd till fortsatt handläggning”). Efter-som terminologin bör vara enhetlig för samtliga mål- och ärendetyper i alla domstolar lämnar vi dock inga förslag till ändrad terminologi i denna utredning.

När det gäller hur tillståndsprövningen vid hovrätterna går till i praktiken hänvisar vi till EMR-utredningens betänkande, SOU 2012:93, s. 202–205.

12.3.6 Ett behovsanpassat förfarande

<p>Bedömning: Systemet med prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt bör utvidgas.</p>

Ett system med prövningstillstånd gör det möjligt för hovrätterna att på ett tidigt stadium sortera bort de mål där en fullständig överprövning i hovrätten inte fyller en saklig funktion. Det var en bärande tanke i de motiv som anfördes till stöd för att utöka systemet med prövningstillstånd i samband med EMR-reformen (se prop. 2004/05:131 s. 178 f).

Om hovrätten alltid granskar om underrättens avgörande är felaktigt och vid behov rättar det vid samma tillfälle – vilket som

regel sker efter en förnyad huvudförhandling – leder det generellt till längre handläggningstider och ett mindre effektivt utnyttjande av resurserna. Systemet med prövningstillstånd innebär i stället att det sker en inledande prövning av om det finns tveksamheter kring om tingsrätternas avgörande är riktigt eller om prövningstillstånd bör meddelas av något annat skäl. Om man redan vid denna prövning tydligt kan se att tingsrättens avgörande är riktigt finns det inget behov av en fullständig rättegång i hovrätten. Dessa mål kan då sällas bort. Om den inledande prövningen däremot ger anledning till att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande bör handläggningen fortsätta. Det gäller även i de fall då det av en eller annan anledning finns svårigheter med att bedöma tingsrättens överväganden vid tillståndsprövningen (granskningsfall, se a. prop. s. 260) och de mål där det finns prejudikatsintresse eller där det skett något formellt fel i tingsrätten.

Systemet med prövningstillstånd är alltså väl förenligt med vår utgångspunkt att det bör finnas olika avgörandeformer där prövningen kan anpassas till vad de enskilda målen kräver. Det leder till att handläggningstiderna kan hållas korta i de mål som kan avslutas genom den inledande tillståndsprövningen. Mer tid och kraft kan läggas på de mål som kräver en fullständig förnyad prövning. På det sättet förbättras förutsättningarna för att handläggningen och prövningen sker med de höga krav på kvalitet som måste ställas på en prövning i andra instans.

Att hovrätterna i ökad utsträckning får möjlighet att göra en inledande granskning som är inriktad på om det finns skäl för en fullständigt förnyad prövning av de överklagade avgörandena innebär också att hovrätternas överprövande roll görs tydligare. Utöver de skärpta krav vi föreslår på tydligare överklagandeskrifter bör införande av prövningstillstånd i alla brottmål också leda till att klaganden på ett tydligare sätt argumenterar kring vad som är felaktigt eller tveksamt i tingsrättens bedömning, eftersom det underlättar hovrättens bedömning av om prövningstillstånd ska meddelas. Det är också rimligt att hovrätten inriktar prövningen av tillståndsfrågan på de grunder för överklagandet som klaganden tydligt har lyft fram.

Mot bakgrund av det anförda, och vad som förts fram i tidigare lagstiftningsärenden där förslag lämnats om att utöka systemet med prövningstillstånd, finns det enligt vår uppfattning starka skäl som talar för att förfarandet med prövningstillstånd bör utökas till att omfatta alla eller i varje fall ett större antal brottmål. Av de mål

som kom in till hovrätterna under 2011 var ca 39 procent brottmål. Prövningstillstånd krävdes i ca 20 procent av dessa. Det innebär att det för en stor grupp av målen i hovrätterna inte finns möjlighet att anpassa omfattningen av hovrättens prövning till vad de enskilda målen kräver. Att brottmål i den omfattning som gäller i dag måste prövas vid en fullständig rättegång trots att hovrätten vid en inledande prövning hade kunnat konstatera att klaganden inte har någon utsikt att få till stånd en ändring av saklig betydelse är enligt vår uppfattning inte en ändamålsenlig ordning.

12.3.7 Två tänkbara alternativ vid en utvidgning av systemet med prövningstillstånd

Systemet med prövningstillstånd i brottmål bör enligt vår mening utvidgas. Ett alternativ är att det, på samma sätt som gäller för tvistemål, bör omfatta alla brottmål. Ett annat alternativ är att höja gränsen för när prövningstillstånd krävs så att det omfattar fler, men inte alla brottmål. Innan vi tar ställning till om systemet med prövningstillstånd bör gälla för alla eller endast vissa brottmål skisserar vi i detta avsnitt hur ett alternativ på en utvidgning där vissa brottmål fortfarande undantas från kravet på prövningstillstånd skulle kunna ordnas. Vi redovisar sedan översiktligt hur ett system med ett generellt krav på prövningstillstånd skulle kunna se ut. Enligt vår mening är det viktigt att ha denna bild klar för sig vid övervägandena av om utvidgningen av systemet med prövningstillstånd ska gälla alla eller endast vissa brottmål. Vi redogör för våra överväganden i den senare frågan i avsnitt 12.3.8.

En tänkbar reglering där vissa brottmål undantas från krav på prövningstillstånd

Gränsen för prövningstillstånd utifrån den påföljd som dömts ut

Om vissa mål ska undantas från kravet på prövningstillstånd måste det avgöras vilka mål som ska undantas och hur gränsen för när det inte krävs prövningstillstånd ska uttryckas.

I dag går den övre gränsen för prövningstillstånd i brottmål vid de fall då den tilltalade som enda påföljd har dömts till böter. Att omfattningen av kravet på prövningstillstånd – om det inte ska

gälla generellt – knyts till den konkreta påföljd som dömts ut är väl etablerat och ändamålsenligt.

Utifrån våra övriga förslag framstår gränsen sex månaders fängelse eller motsvarande påföljd som en naturlig utgångspunkt för en begränsad utökning av kravet på prövningstillstånd. Det skulle innebära att en stor del av brotten skulle omfattas av systemet med prövningstillstånd med de fördelar det medför, samtidigt som de brottmål som avser allvarigare brott skulle undantas. Om ett sådant förslag skulle genomföras skulle erfarenheterna av detta tillsammans med ytterligare utvärderingar av systemet med prövningstillstånd i tvistemål kunna ligga till grund för senare överväganden om ett generellt krav på prövningstillstånd även i brottmål.

Systemet med prövningstillstånd skulle alltså kunna omfatta domar där påföljden för den tilltalade bestämts till högst sex månaders fängelse. Förutom fängelsestraff upp till sex månader skulle det innebära att tillståndsförfarandet skulle gälla vid andra, lindrigare påföljder än fängelse som böter, villkorlig dom och skyddstillsyn.

Lagtekniskt skulle en sådan utvidgning kunna ske genom att bestämmelsen om prövningstillstånd i brottmål (49 kap. 13 § RB) ändras så att det av denna framgår i vilka fall prövningstillstånd *inte* krävs. Det skulle stämma väl överens med huvudregeln i 49 kap. 12 § RB att det krävs prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt om annat inte är föreskrivet. Den grundläggande bestämmelsen i 49 kap. 13 § RB skulle då kunna uttryckas så att prövningstillstånd inte krävs om den tilltalade dömts till ett fängelsestraff som överstiger sex månader.

I våra övriga förslag har vi jämfört påföljder som innefattar ett uttryckligt s.k. alternativstraff med fängelsepåföljder. Det gäller skyddstillsyn med kontraktsvård enligt 30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken och påföljder som omfattar föreskrift om samhällstjänst. Mycket talar för att samma lösning borde användas för att bestämma omfattningen av tillståndsförfarandet i ett system där kravet på prövningstillstånd inte gäller om den tilltalade dömts till mer än sex månaders fängelse. Prövningstillstånd skulle då, i de fall den tilltalade dömts till en påföljd som innefattar ett alternativstraff, inte krävas om det alternativstraff som angetts i domslutet överstiger sex månaders fängelse.

Om man skulle förespråka ett system där den grundläggande gränsen för prövningstillstånd dras vid sex månaders fängelse finns det enligt vår mening mycket som talar för att de fall då påföljden

bestämts till rättspsykiatrisk vård eller sluten ungdomsvård borde undantas från kravet på prövningstillstånd. Mål där påföljden bestämts till rättspsykiatrisk vård kan omfatta gärningar av mycket olika allvarlighetsgrad. Oftast rör det sig dock om gärningar med relativt höga straffvärden. Det är också en ingripande påföljd som kan pågå under lång tid. När det gäller sluten ungdomsvård är det regelmässigt fråga om gärningar med ett betydande straffvärde. Det är också en ingripande frihetsberövande påföljd mot en ung person.

Mål där påföljden bestämts till någon av de andra särskilda ungdomspåföljderna borde enligt vår mening kunna omfattas av kravet på prövningstillstånd. När det gäller ungdomsvård och ungdomstjänst skulle det kunna hävdas att det mest konsekventa skulle vara att prövningstillstånd inte borde krävas i de fall då påföljden för en vuxen person skulle motsvara ett fängelsestraff som överstiger sex månaders fängelse. Det skulle dock innebära att bestämmelserna blev onödigt komplexa och svårtillämpade. Det skulle enligt vår mening inte heller vara motiverat att ha ett särskilt undantag för kravet på prövningstillstånd i de sällsynta fall då påföljden bestämts till överlämnade till vård enligt LVM (31 kap. 2 § BrB).

Gränsen för prövningstillstånd vid ogillade åtal

Om den tilltalade frikänns från ansvar helt eller delvis kan kravet på prövningstillstånd vid överklagande från åklagaren inte knytas till den påföljd som dömts ut. I dag gäller att prövningstillstånd krävs om den tilltalade frikänns från ansvar för ett brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.

Vid en utvidgning av systemet med prövningstillstånd skulle ett alternativ kunna vara att prövningstillstånd krävs om den tilltalade frikänns från ansvar för ett brott med en straffskala upp till två års fängelse. Det skulle innebära att prövningstillstånd skulle krävas vid ogillade åtal för många av de vanligast förekommande brottmålen. Det skulle dock kunna leda till inkonsekventa resultat vid brott med en vid straffskala, t.ex. våld mot tjänsteman. I ett mål som endast gäller åtal för detta brott är det mycket ovanligt att påföljden bestäms till mer än sex månaders fängelse vid fällande dom. Det innebär att det regelmässigt skulle krävas prövningstillstånd om den tilltalade överklagar en fällande dom, men att så aldrig skulle vara fallet om åklagaren överklagar en ogillande dom.

Ett annat alternativ som skulle kunna användas för att avgränsa kravet på prövningstillstånd vid ogillade åtalet skulle kunna vara nivån på åklagarens påföljdsyrkande i tingsrätten. Enligt vår mening framstår det som ett bättre alternativ än straffskalan för det brott som åtalet avser. Det skulle stämma överens med hur vi föreslår att tillämpningsområdet för det särskilda förfarandet ska bestämmas. Påföljdsyrkandet är en tydlig och lättillämpad avgränsning. Det ger också ett klart uttryck för hur allvarligt brottet eller den samlade brottsligheten är enligt åklagarens uppfattning.

En invändning mot att åklagarens påföljdsyrkande i tingsrätten skulle vara avgörande för om prövningstillstånd krävs när åklagaren överklagar en ogillande dom kan vara att åklagaren genom utformningen av sitt yrkande kan påverka om det krävs prövningstillstånd. Vi menar att sådana farhågor inte har fog för sig. Motsvarande invändning skulle för övrigt även kunna riktas mot att straffskalan för det brott åtalet gäller ska vara avgörande för om prövningstillstånd krävs. I ett system med ett begränsat krav på prövningstillstånd är det naturligt att ta utgångspunkt i åklagarens talan i de fall denne inte fått bifall för sin uppfattning i underrätten. Mot bakgrund av vårt förslag att åklagaren i alla mål ska framställa ett yrkande om påföljd som rätten inte kan gå utöver skulle det vara naturligt att låta påföljdsyrkandet vara avgörande för om det krävs prövningstillstånd i hovrätten. Motsvarande borde i så fall även gälla i de fall målsäganden, men inte åklagaren, överklagar en ogillande dom vid ett allmänt åtal.

I undantagsfall kan det förekomma att åklagaren på grund av nya omständigheter justerar åtalet och/eller ändrar sitt påföljdsyrkande när målet överklagas till hovrätten. Avgörande för om prövningstillstånd krävs borde dock även i dessa fall vara påföljdsyrkandet i tingsrätten. Utgångspunkten bör vara att tillståndsprövningen sker utifrån de yrkanden och omständigheter som tingsrätten tagit ställning till. En annan sak är att det ofta finns skäl att meddela prövningstillstånd om någon av parterna ändrar sin talan eller inställning.

Enskilda åtal

Brottmål som rör enskilda åtal är speciella. Om målet inte har inletts av åklagaren sker stora delar av handläggningen innan huvudförhandlingen enligt reglerna för tvistemål. Det rör sig om mål där en enskild part för talan mot en annan. Enligt vår mening är det inte motiverat att behandla situationen då en part vill överklaga tingsrättens dom i ett mål som rör ett enskilt åtal på annat sätt än vad som gäller för tvistemål. Det gäller även om vissa av de brottmål som drivs av åklagaren skulle undantas från kravet på prövningstillstånd. Prövningstillstånd bör därför alltid krävas vid överklagande av tingsrättens avgörande i ett mål där enskilt åtal förs. Det bör alltså också gälla i de sällsynta fall då målet inletts med ett allmänt åtal som lagts ned och målsäganden därefter tagit över åtalet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis skulle en bestämmelse som anger att prövningstillstånd krävs för vissa, men inte alla brottmål, enligt vår mening lämpligen kunna utformas enligt följande.

I brottmål där allmänt åtal förs krävs inte prövningstillstånd, förutom när det gäller frågor om enskilt anspråk, om den tilltalade genom domen

- 1. dömts till ett fängelsestraff som överstiger sex månaders fängelse,*
- 2. dömts till en påföljd som avses i 30 kap. 9 § andra stycket 3 brottbalken (kontraktsvård) eller meddelats en föreskrift om samhällstjänst, där det i domslutet angetts ett alternativstraff som överstiger sex månaders fängelse,*
- 3. dömts till sluten ungdomsvård eller överlämnats till rättspsykiatrisk vård, eller*
- 4. frikänts från ansvar i anledning av ett åtal i ett mål där åklagaren yrkat att påföljden ska bestämmas till ett fängelsestraff som överstiger sex månader.*

Att prövningstillstånd skulle krävas i övriga fall – t.ex. då påföljden bestämts till villkorlig dom och skyddstillsyn som inte förenats med en föreskrift om samhällstjänst eller fängelsestraff som inte överstiger sex månader – skulle i sådana fall framgå av den redan gällande bestämmelsen i 49 kap. 12 § RB. Enligt denna bestämmelse

krävs prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt om annat inte är särskilt föreskrivet.

Ett generellt krav på prövningstillstånd

Om prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt ska gälla för alla brottmål kan den särskilda bestämmelsen om prövningstillstånd i brottmål (49 kap. 13 § RB) avskaffas. Samma regler skulle då gälla för brottmål och tvistemål. Varje överklagande i målet skulle då vid tillståndsprövningen få bedömas för sig och på sina egna meriter. Kravet på prövningstillstånd skulle då även omfatta eventuella anslutningsöverklaganden. Detsamma gäller enskilda anspråk i anledning av det brott som åtalet gäller. Det skulle, liksom för tvistemål, vara möjligt att meddela partiellt prövningstillstånd enligt bestämmelsen i 49 kap. 14 a § RB.

De tillståndsgrunder som gäller sedan EMR-reformen skulle enligt vår mening även kunna gälla för tillståndsprövningen i ett system med generellt prövningstillstånd i brottmål.

12.3.8 Vilka brottmål bör omfattas av systemet med prövningstillstånd?

Förslag: Systemet med prövningstillstånd bör utvidgas till att omfatta tingsrättens avgöranden i alla brottmål.

Det finns starka skäl för att systemet med prövningstillstånd bör gälla för alla brottmål

De flesta av de argument som talar för att systemet med prövningstillstånd bör utökas är generella och gäller med samma styrka oberoende av vad målen rör. De tvistemål som i dag omfattas av tillståndsförfarandet kan innehålla mycket komplexa och svåra bevis- och rättsfrågor.

De skäl som talar för att det bör ske en förnyad fullständig prövning i andra instans kan identifieras vid tillståndsprövningen även i ett mål som rör ett allvarligt brott eller en sträng påföljd. Behovet av en fullständig prövning i hovrätten beror på omständigheterna och rättsfrågorna i det enskilda målet och hur tingsrätten

bedömt dessa – inte på brottets allvar eller vilken påföljd som har dömts ut. Det talar med styrka för att systemet med prövningstillstånd bör gälla generellt för alla avgöranden i brottmål på samma sätt som redan gäller för tvistemål och domstolsärenden. Med tanke på hur tillståndsprövningen går till och de regler som gäller för handläggningen av tillståndsfrågan innebär Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och andra internationella rättsakter inget hinder mot att införa ett generellt system med prövningstillstånd vid överklagande i brottmål till hovrätten (se avsnitt 12.3.2). Det är som tidigare lyfts fram inte heller något som vid en jämförelse med rättsstater i vår närhet skulle framstå som en udda ordning.

Att begränsa systemet med prövningstillstånd så att mål om allvarliga brott undantas framstår som principiellt tveksamt. Vilka mål som i sådana fall skulle undantas är långt ifrån givet. Visserligen skulle det med rätta kunna hävdas att en sådan lösning inte vore någon nyhet i svensk straffprocessrätt. Det skulle bygga vidare på den ordning som finns i dag. Men en ordning där vissa typer av mål undantas från tillståndskravet innebär, som Målutredningen pekat på, att man utgår från att ett system med prövningstillstånd leder till ett mindre rättssäkert resultat och att man i vissa typer av mål får nöja sig med en mindre rättssäker behandling än i andra mål.

Enligt vår uppfattning innebär den ordning som gäller vid tillståndsprövningen tillräckliga garantier för att de avgöranden där det behövs en fullständig förnyad prövning identifieras. Den generösa tillämpning av bestämmelserna om prövningstillstånd som är avsedd, innebär att det är de klara och entydiga fallen där det inte finns några tveksamheter kring att tingsrättens avgörande är riktigt som ska gallras bort vid tillståndsprövningen. Om det vid tillståndsprövningen är svårt att ta ställning till om tingsrättens avgörande är riktigt ska prövningstillstånd meddelas med hänsyn till att det rör sig om ett granskningsfall. Systemet med prövningstillstånd kan därför gälla för samtliga avgöranden i brottmål, även med beaktande av de höga krav på rättsäkerhet som måste gälla vid all straffrättslig rättsskipning.

Med detta sagt måste man dock ändå fråga sig om det kan finnas andra invändningar som medför att det inte är motiverat att i dagsläget införa ett generellt krav på prövningstillstånd i brottmål.

Kan ett system med generell prövningstillstånd i brottmål få allmän acceptans?

Att systemet med prövningstillstånd med bibehållen rättsäkerhet kan utsträckas till att omfatta alla brottmål är en grundläggande förutsättning för en sådan förändring. Som vi pekat på i föregående avsnitt är det vår uppfattning att så är fallet. En faktor som har stor betydelse för om en sådan förändring bör genomföras är dock även att systemet upplevs som rättssäkert av övriga aktörer och av allmänheten. Det är särskilt viktigt vid mål som rör allvarliga brott och långvariga fängelsestraff. Ett förfarande med prövningstillstånd medför pedagogiska utmaningar för domstolarna och rättsväsendet.

Tillståndsprövningen är som regel helt skriftlig, även om sammanträde numera kan hållas. Det enda kravet i lag på vad ett beslut att inte bevilja prövningstillstånd ska innehålla är att det ska innehålla en upplysning om att tingsrättens beslut står fast (49 kap. 14 a § tredje stycket RB). I praktiken anger hovrätterna vanligtvis även att rätten tagit del av materialet i målet och vilka förutsättningar som gäller för att prövningstillstånd ska meddelas. Andra motiveringar till besluten är ovanliga. Även om hovrätterna i vissa fall skulle kunna redovisa ytterligare skäl för besluten ligger det i tillståndsprövningens natur att besluten inte kan motiveras lika utförligt som ett avgörande efter en fullständig prövning. Detta kan bidra till missuppfattningar som att ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd i hovrätten betyder att hovrätten inte har gjort någon egentlig prövning.

Ett sätt att undanröja sådana missuppfattningar kan vara att tydliggöra vad ett beslut att inte meddela prövningstillstånd ska innehålla. Det kan ske genom att det ställs upp ett krav i lag på att ett sådant beslut ska innehålla en upplysning om att hovrätten tagit del av handlingarna i målet och tagit ställning till samtliga tillståndsgrunder. Dessutom kan det finnas skäl att förbättra informationen om hur tillståndsprövningen går till och vad ett beslut om prövningstillstånd i hovrätten innebär.

Erfarenheter av systemet med prövningstillstånd efter EMR-reformen

Genom EMR-reformen skedde en kraftig utökning av systemet med prövningstillstånd. Det har gått drygt fyra år sedan dess. EMR-utredningens utvärdering visar att systemet på det stora hela fungerar bra. Inledningsvis var andelen prövningstillstånd för låg, men tillämpningen har blivit mer generös. Fortfarande finns det dock skillnader mellan hovrätterna och enligt EMR-utredningen motsvarar tillämpningen ännu inte den generösa inställning som förutsattes vid reformen.

EMR-utredningens slutsatser stöds av att det meddelats ett relativt stort antal avgöranden från Högsta domstolen som sammantaget visar att hovrätterna inledningsvis hade en för restriktiv hållning till att bevilja prövningstillstånd. Statistiken över andelen meddelade prövningstillstånd talar i samma riktning. Från att ha legat kring 20 procent har den totala andelen meddelade prövningstillstånd vid hovrätterna successivt ökat för att nu ligga kring drygt 30 procent.

En annan statistikuppgift som indikerar att andelen meddelade prövningstillstånd inledningsvis var för låg är att ändringsfrekvensen i de tvistemål där prövningstillstånd beviljades var hög.

Det ligger i prövningstillstånds-förfarandets natur att prövningen inte ska vara alltför djupgående. Tillståndsprövningen ska användas för att sortera bort de klara fallen då det inte finns några tveksamheter kring att tingsrättens avgörande är riktigt. En orsak till en hög ändringsfrekvens i de mål där prövningstillstånd beviljats kan vara att hovrätterna i princip ”knäcker” målen vid tillståndsprövningen, dvs. att den inledande prövningen görs för noggrant. Om hovrätten vid en sådan prövning kommer fram till att tingsrätten gjort en riktig bedömning leder det nog ofta till att prövningstillstånd inte beviljas. Om målet måste penetreras i detalj för att man ska kunna avgöra om tillstånd ska meddelas bör i själva verket ofta förutsättningarna för att prövningstillstånd ska meddelas med hänsyn till att det rör sig om ett ”granskningsfall” vara uppfyllda (se Staffan Levén och Fredrik Wersäll, *En modernare rättegång – hur har det gått?*, SvJT 2011 s. 27). Om tillståndsprövningen görs lika ingående som om målet avgjorts fullständigt kan det ifrågasättas hur stora effektivitetsvinsterna är. Jämfört med ett avgörande utan huvudförhandling är skillnaden i sådana fall bara att hovrätten inte behöver redovisa sina ställningstaganden i ett avgörande i sak.

Även här talar dock statistiken för att hovrätterna successivt har anpassat sina arbetsformer till systemet med generellt prövningstillstånd i tvistemål. Samtidigt som andelen meddelade prövningstillstånd har ökat har ändringsfrekvensen i de tvistemål där prövningstillstånd beviljats sjunkit.¹¹

Den undersökning som Svea hovrätt genomförde under 2012 visade att den totala ändringsfrekvensen i tvistemål (beslut i frågan om prövningstillstånd inkluderade) för Svea hovrätts och Hovrättens för Västra Sverige del låg i nivå med vad som gällde före EMR-reformen. Däremot kan man konstatera att den totala ändringsfrekvensen i tvistemål vid vissa av hovrätterna fortfarande var märkbart lägre än den var tidigare¹².

När det gäller brottmål är det intressant att notera att prövningstillstånd redan nu beviljas i en förhållandevis hög andel av de mål som omfattas av systemet med prövningstillstånd. Samtidigt är den totala ändringsfrekvensen i brottmål betydligt högre än i tvistemål. Statistikuppgifterna talar alltså för att prövningstillstånd skulle komma att meddelas i en relativt stor andel av de överklagade målen om alla brottmål omfattades av systemet med prövningstillstånd.

Tillståndsprövningen i omfattande och komplicerade brottmål

De brottmål som i dag hanteras inom ramen för förfarandet med prövningstillstånd är i huvudsak rena bötesbrott. Dessutom kan det t.ex. röra sig om ogillade åtal där påföljden vid en fällande dom skulle vara strängare än böter till följd av återfall, t.ex. grov olovlig körning. Även om undantag förekommer är det företrädesvis fråga om mål där processmaterialet är begränsat.

Om alla brottmål ska omfattas av förfarandet med prövningstillstånd medför det att en annan kategori av mål behöver hanteras vid tillståndsprövningen. Även om det absoluta flertalet brottmål som avgörs vid tingsrätterna inte är omfattande, är långa huvudförhandlingar med omfattande muntlig bevisning vanligare vid

¹¹ Under 2010 kring låg ändringsfrekvensen för dessa mål kring 70 procent. Under 2011 var ändringsfrekvensen i de tvistemål som avgjorts genom dom ca 65 procent och under första halvåret 2012 ca 60 procent.

¹² *En undersökning av Svea hovrätts överprövning i tvistemål. Särskilt om prövningstillstånd och ändringsfrekvens*, s. 29.

brottmål än vid tvistemål.¹³ Typiskt sett gäller de tidskrävande och komplicerade brotten ofta åtal för brott där den tilltalade riskerar ett långt fängelsestraff. I ett inte obetydligt antal av de brottmål som kan leda till långvariga fängelsestraff krävs det sannolikt en relativt omfattande arbetsinsats för att hovrätterna ska kunna ta ställning till om det finns anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande. I dessa fall kan dock prövningstillstånd i stället meddelas på grund av ”granskningsgrunden” efter en översiktlig genomgång av målet. Det medför sannolikt att prövningstillstånd kan komma att meddelas i en stor andel av de omfattande brottmålen.

Systemet med prövningstillstånd bör omfatta alla brottmål

De argument som talar för att systemet med prövningstillstånd bör utökas är generella och gör sig gällande med samma styrka oavsett vad målet rör. Vår bedömning är att de nuvarande bestämmelserna som gäller för tillståndsprövningen är sådana att alla brottmål kan hanteras på ett rättssäkert sätt i ett system med prövningstillstånd. Ett sådant system är också förenligt med Sveriges konventionsåtaganden.

Samtidigt är det mycket viktigt för rättsstatens förtroende att brottmålsprocessen också upplevs som rättssäker och rättvis av medborgarna. Det gäller i särskilt hög grad i mål som rör allvarliga brott där den tilltalade riskerar ett långt fängelsestraff. Farhågor om att ett system med generellt prövningstillstånd skulle påverka detta förtroende negativt måste tas på allvar. Men en annan faktor som kan ha en betydande negativ effekt för allmänhetens förtroende för rättsväsendet är alltför långa handläggningstider. Att handläggningstiderna inte är onödigt långa och att rättsväsendets resurser används på ett ändamålsenligt sätt är också viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Enligt vår uppfattning skapar ett system med generellt prövningstillstånd i brottmål bättre förutsättningar för att så ska kunna ske jämfört med dagens ordning eller en förändring som innebär att kravet på prövningstillstånd utökas till att gälla fler, men inte alla brottmål. Handläggningstiderna kan hållas

¹³ Under 2011 översteg förhandlingstiden vid tingsrätterna 6 timmar i 6,3 procent av brottmålen och 2,8 procent av tvistemålen. Förhandlingstiden översteg 12 timmar i 1,8 procent av brottmålen. För tvistemålens del var motsvarande siffra 0,6 procent (Domstolstatistiken 2011).

kortare i de klara och entydiga fallen där man vid tillståndsprovningen kan se att målet är rätt dömt och handlagt. Mer tid och kraft kan läggas på de mål där det behövs en fullständig rättegång i hovrätten.

Samtidigt som systemet med prövningstillstånd utvidgas kan också kraven på vad ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd ska innehålla göras tydligare och informationen om vad det innebär kan förbättras. Det kan undanröja missuppfattningar om att ett beslut att inte meddela prövningstillstånd innebär att hovrätten inte har prövat målet. Vi bedömer också att det med ett system med generellt prövningstillstånd finns bättre förutsättningar för att undanröja missförstånd om att tillståndsproceduren är en mindre rättssäker prövning som man kan nöja sig med i vissa fall. I stället är det fråga om en inledande prövning som, oavsett målets karaktär, är inriktad på att granska tingsrättens avgörande för att se om det finns några tveksamheter kring om tingsrättens avgörande är riktigt eller om det finns några andra skäl som talar för att det bör ske en fullständig förnyad prövning.

Systemet med generellt prövningstillstånd i tvistemål och domstolsärenden har gällt sedan hösten 2008. Det är fortfarande en begränsad tid. Det skulle kunna tala för att det finnas skäl att ytterligare avvakta att EMR-reformen får "sätta sig" innan en så pass stor förändring som ett system med generellt prövningstillstånd i brottmål införs.

Erfarenheterna av systemet med generellt prövningstillstånd i tvistemål är på det stora hela goda, men visar också att hovrätterna till en början var relativt restriktiva vid tillståndsbedömningarna. Fortfarande finns det skillnader mellan andelen meddelade prövningstillstånd vid olika hovrätter. Efter hand, bl.a. efter vägledande avgöranden från Högsta domstolen, har dock andelen meddelade prövningstillstånd ökat. Samtidigt har ändringsfrekvensen i de tvistemål där prövningstillstånd meddelats sjunkit. Vår slutsats är att hovrätterna efter en omställningsperiod succesivt har börjat anpassa sig till det generella tillståndsproceduren. Det är angeläget att man från hovrätternas sida fortsätter att föra en diskussion om tillämpningen av tillståndsreglerna och att man noggrant följer upp så att denna fortsätter att vara så generös som det är avsett. När det gäller brottmål kan man konstatera att andelen beviljade prövningstillstånd redan är relativt hög.

De undersökningar som Svea hovrätt genomförde 2010 och de statistikuppgifter vi inhämtat från Domstolsverket visar att ändrings-

frekvensen i brottmål är förhållandevis hög.¹⁴ Om de mål där det finns anledning att ändra tingsrättens avgörande även fortsatt håller sig kring samma nivåer bör det medföra att prövningstillstånd kan komma att meddelas i en stor andel av de överklagade brottmålen i ett system med generellt prövningstillstånd. Det bör i särskilt hög grad gälla för omfattande brottmål som rör allvarlig brottslighet. Med hänsyn till att tillståndsprövningen blir ett tillkommande arbetsmoment kan det resas frågetecken kring hur stora effektivitetsvinsterna blir med ett generellt krav på prövningstillstånd i brottmål.

Vi ser inte en förändring till ett generellt system med prövningstillstånd i brottmål som en reform som i första hand bör införas av effektivitetsskäl. Vi menar att det avgörande skälet för en sådan förändring är att det tydliggör hovrättens överprövande roll och att tyngdpunkten av rättsskipningen ska ske i första instans. Det gör det möjligt för hovrätterna att i ett första skede granska tingsrättens avgörande för att sedan ändra det vid en fortsatt handläggning om det finns skäl till det. Med detta sagt bedömer vi dock också att ett system med generellt prövningstillstånd är viktigt för att rättsväsendets resurser ska kunna användas på ett effektivt sätt. Även om andelen beviljade prövningstillstånd kommer att vara hög kommer det att finnas många mål där hovrätterna vid en inledande granskning kan konstatera att det inte finns någon tvekan kring att tingsrättens avgörande är riktigt och att det inte heller finns någon annan anledning att pröva målet fullständigt. Det är enligt vår uppfattning rimligt att hovrätterna ska kunna sortera bort dessa mål vid en inledande tillståndsprövning och avsluta handläggningen efter denna. Det är till fördel både för rättsväsendet och för de som är berörda av processen. I vilka mål det behövs en fullständigt förnyad prövning och vilka mål som kan sorteras bort efter en inledande tillståndsprövning kan knappast avgöras genom att dra en gräns vid t.ex. hur ingripande påföljd som är aktuell vid en fällande dom. Det kräver en granskning i det enskilda fallet. Sammanfattningsvis förordar vi därför att det nu bör införas ett system med generellt prövningstillstånd i brottmål.

¹⁴ För Svea hovrätts del visar dock de statistikuppgifter vi inhämtat att ändringsfrekvensen var betydligt lägre under 2011 och första halvåret 2012 än vad den var vid tidpunkten för hovrättens undersökning 2010.

12.3.9 Vårt förslag om ett generellt system med prövningstillstånd

Förslag: Den särskilda bestämmelsen i 49 kap. 13 § RB om när det krävs prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens avgörande i brottmål upphävs.

Det införs i 49 kap. RB en särskild bestämmelse om vad ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd ska innehålla. Förutom att beslutet ska innehålla en upplysning om att tingsrättens avgörande står fast ska det även framgå att hovrätten.

- tagit del av överklagandet och utredningen i målet,
- prövat om grunderna för att meddela prövningstillstånd är uppfyllda, och
- inte meddelat prövningstillstånd.

De särskilda bestämmelserna om att prövningstillstånd inte krävs när Justitiekanslern eller en justitieombudsman överklagar ett avgörande i brottmål till en hovrätt eller till Högsta domstolen upphävs.

Bedömning: Det bör tas fram informationsmaterial om hur tillståndsprövningen går till och vad ett beslut att inte meddela prövningstillstånd innebär. Sådan information bör lämpligen skickas till parterna dels i samband med tingsrättens avgörande, dels i samband med ett beslut att inte bevilja prövningstillstånd.

Vi föreslår att systemet med prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt ska gälla för alla brottmål. Den särskilda bestämmelsen om prövningstillstånd i brottmål (49 kap. 13 § RB) ska alltså avskaffas. En konsekvens av detta är att det även ska krävas prövningstillstånd vid överklagande av tingsrättens beslut i brottmål. Vi kan inte se att det finns skäl att göra undantag för några beslut. Systemet blir klarare och mer lättillämpat om inga typer av beslut undantas.

Kravet på prövningstillstånd ska, liksom i dag, även omfatta eventuella anslutningsöverklaganden. Varje överklagande ska tillståndsprövas för sig. Tillståndsprövningen av ett överklagande kan dock påverkas av den prövning som sker beträffande ett annat. Så är fallet när det gäller enskilda anspråk när bedömningen av talan

om det enskilda anspråket beror på om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärningen. Om prövningstillstånd meddelas i anledning av ett överklagande som gäller om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärningen är det i många fall naturligt att prövningstillstånd också meddelas i anledning av ett överklagande som rör den tilltalades skadeståndsskyldighet på grund av brottet.

Möjligheten att meddela partiellt prövningstillstånd (49 kap. 14 a § första stycket RB) ska gälla oförändrad för brottmålen. När det finns skäl för det ska hovrätten alltså t.ex. kunna meddela partiellt prövningstillstånd i fråga om en eller flera åtalspunkter och påföljdsfrågan.

Förutom att ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd ska innehålla en upplysning om att tingsrättens avgörande står fast finns det inte någon särskild bestämmelse om vad ett sådant beslut ska innehålla.

Enligt vår mening bör det av pedagogiska skäl uttryckligen framgå av lag att ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd ska innehålla en upplysning om att hovrätten har tagit del av överklagandet och utredningen i målet. Av ett sådant beslut bör det även framgå att hovrätten har tagit ställning till om de krav som gäller för prövningstillstånd är uppfyllda. En bestämmelse om vad ett beslut att inte meddela prövningstillstånd alltid ska innehålla bör införas i 49 kap. RB. Den ska gälla utöver de allmänna bestämmelserna om vad ett beslut ska innehålla i 30 kap. RB. Av dessa följer att besluten ska motiveras ytterligare när det behövs.

Enligt vår mening är det också angeläget att de enskilda parterna i målet får pedagogisk information om hur tillståndsprövningen i hovrätten går till och vad den innebär. Sådan information bör lämpligen lämnas både i samband med tingsrättens dom och i samband med ett beslut att inte meddela prövningstillstånd. Den information som lämnas i dag i samband med överklagandehänvisningen är enligt vår uppfattning inte tillräcklig. Den återger endast vilka grunderna för prövningstillstånd är och hur ett överklagande ska vara utformat. Parterna bör upplysas om att hovrätten gör en inledande prövning i alla mål och att det är vid denna som hovrätten tar ställning till om det ska ske en fortsatt prövning i andra instans. Att det tas fram ett sådant informationsmaterial är en av de frågor som bör uppmärksammas vid genomförandet av våra förslag (se avsnitt 17).

När prövningstillstånd ska gälla för alla brottmål är det, enligt vår uppfattning, inte motiverat att ha kvar undantaget om att pröv-

ningstillstånd inte krävs i de sällsynta fall då Justitiekanslern (JK) eller en justitieombudsman (JO) överklagar till hovrätten i ett brottmål. Som en konsekvens av det bör även bestämmelsen i 54 kap. 9 § andra stycket RB om att prövningstillstånd i Högsta domstolen inte krävs vid överklagande i mål om allmänt åtal som förs av JK eller JO tas bort. Se angående detta Hovrättsprocessutredningens överväganden i SOU 1995:124 s. 196 f. som vi ställer oss bakom. Det kan visserligen hävdas att JK och JO har en särskild ställning pga. sin tillsynsverksamhet (jfr prop. 1996/97: 131 s. 86 f). Den överblick över rättstillämpningen som de aktuella ämbetena har bör dock enligt vår mening innebära att de har särskilt goda förutsättningar för att i sina överklaganden föra fram de sakskäl och rättsliga synpunkter som har betydelse för om ett mål bör beviljas prövningstillstånd. Att det skulle krävas prövningstillstånd när en enskild överklagar i ett mål där JK eller JO agerar som åklagare, men att det inte skulle gälla i det omvända fallet framstår enligt vår mening både som inkonsekvent och orättvist för den enskilde.

12.4 Tilltrosregeln i 51 kap. 23 § RB

12.4.1 Gällande rätt

Det är en grundläggande processprincip att bevisning som huvudregel ska tas upp omedelbart vid en huvudförhandling i tingsrätten. Principen om bevisomedelbarhet anses medföra att rätten får de bästa förutsättningarna för bevisprövningen. Genom bestämmelsen i 51 kap. 23 § RB om s.k. tilltrosbevisning upprätthålls principen om bevisomedelbarhet även i hovrätt. En motsvarande bestämmelse gäller i tvistemål, 50 kap. 23 § RB.

Bestämmelsen i 51 kap. 23 § RB innebär att hovrättens möjlighet att ändra en tingsrättsdom när avgörandet beror av tilltron till viss bevisning är begränsad så att en ändring i den delen, som huvudregel, inte kan ske utan att beviset har tagits upp på nytt i hovrätten eller lagts fram där genom uppspelning av en ljud- och bildupptagning av bevisningen i tingsrätten. Paragrafen innebär inte att hovrätten ska sörja för utredningen i målet. Rätten har dock, som framgått, en möjlighet att självmant se till att det hålls omförhör om hovrättens bevisvärdering omfattas av ändringsförbudet.

I vilken mån hovrätterna självmant ska agera för att tilltrosbevisning tas upp på nytt i hovrätten berörs i rättsfallen NJA 2006 s. 457 och NJA 2009 s. 308. Högsta domstolen har i de fallen konstaterat att hovrätterna inte gjort sig skyldiga till rättegångsfel när de underlåtit att självmant kalla ett tilltrosvittne som åklagaren inte hade åberopat. Enligt Högsta domstolen skulle det kunna finnas en skyldighet för hovrätten att ta upp ett bevis på nytt i sådana situationer då det av vad parten anfört i sitt överklagande och omständigheterna i övrigt finns anledning att anta att värdet av viss muntlig bevisning är annat än vad tingsrätten funnit. Högsta domstolen har konstaterat att partsställningen samt karaktären på det mål som bevisningen avser kan vara av betydelse för om hovrätten bort särskilt överväga bevisfrågorna, liksom att ansvaret för att uppmärksamma åklagaren på betydelsen av ett omhörande är begränsat. Av rättsfallen torde slutsatsen dock kunna dras att hovrätternas möjlighet att agera självmant för att på nytt ta upp bevisning endast under mycket speciella förhållanden också innebär en skyldighet.

12.4.2 Förändringsbehovet

EMR-reformen utökade hovrättens möjligheter att frångå tingsrättens tilltrosbedömning till att även omfatta sådana fall där den muntliga bevisningen i tingsrätten kan läggas fram i hovrätten genom en uppspelning av ljud- och bildupptagning av förhöret i tingsrätten. Det har medfört att tilltrospåståenden minskat betydligt och har inneburit att hovrätterna kunnat spara tid vid beredningen av målen. I de fall tingsrätterna tar upp tilltrosbevisning vid telefonförhör eller när ett sådant förhör av något annat skäl enbart spelas in med ljud så gäller dock alltså att hovrätterna inte kan ändra tingsrättens tilltrosbedömning utan att ta upp bevisningen på nytt. Sådana situationer uppstår inte helt sällan och leder till att omförhör måste hållas i hovrätten.

De rättsfall som berörs i föregående avsnitt pekar enligt vår mening på en otydlighet i förfarandet. Den kan leda till olikheter i rättstillämpningen och att fall med tilltrosbevisning behandlas på olika sätt av hovrätterna eller deras avdelningar. Det är enligt vår mening mindre lämpligt att hovrätten i alltför stor utsträckning av formella skäl ska vara begränsad att ändra tingsrättens dom därför att klaganden inte begär omförhör med exempelvis ett tilltros-

vittne. I ett system med generellt prövningstillstånd blir konsekvenserna av att parterna bär ett stort ansvar för att sätta ändringsförbudet i tilltrosregeln ur spel ännu tydligare. Gransknings- och ändringsskäl kan förutses bli de vanligaste skälen för hovrätterna att ta upp mål till fullständig prövning. Att hovrätterna då på formell grund skulle ses sig förhindrade att göra en annan bedömning av tilltrosbevisningen än den som gjorts i tingsrätten på grund av att klaganden inte begärt att beviset tas upp på nytt är mindre lämpligt.

Som konstateras i Domstolsverkets rapport *Resursfördelningen efter EMR*, 2010:3 s. 14, har parterna enligt gällande rätt det primära ansvaret för att tilltrosparagrafen inte hindrar en ändring av tingsrättens dom i enlighet med överklagandet. Det betyder alltså att parterna redan i de inledande skrivelserna måste ange om de har några synpunkter på hur åberopad muntlig bevisning bör läggas fram. Betydelsen av att bevisningen läggs fram på visst sätt i hovrätten står dock inte alltid klart för dem. Hovrätterna behöver inte sällan genom materiell processledning ställa frågor till parterna om hur bevisningen ska läggas fram.

Vid våra diskussionsmöten med åklagare, domare och advokater har det uttryckts att det i alltför hög utsträckning hålls telefonförhör i tingsrätten med tilltrosbevisning. Uppfattningen förefaller vara att antalet telefonförhör i tingsrätterna har ökat.¹⁵ Samtidigt har det från domarhåll anförts att tilltrosregeln bör avskaffas.

Ändrade regler för upptagning av bevisning i hovrätt har tidigare förespråkats av en av hovrätterna sammansatt processgrupp i promemorian *Effektivare hovrättsförfarande* (Ju1999/4445/DOM). Det föreslogs i den att tilltrosparagraferna skulle avskaffas och att bevisning skulle tas upp på nytt endast om hovrätten fann särskilda skäl för det. Enligt förslaget skulle särskilda skäl kunna tänkas vara att hovrätten i ett tilltrofall behöver göra en direkt iakttagelse av förhörspersonen eller när oklarheter i utredningen eller ny bevisning skulle leda till att kompletterande frågor behöver ställas till den hörde.¹⁶

Även Hovrättsprocessutredningen har tidigare föreslagit en ändring av tilltrosparagraferna. I SOU 1995:124 s. 237 och 243 ff., föreslogs att tingsrättens dom skulle få ändras även om beviset inte

¹⁵ Staffan Levén och Fredrik Wersäll, *En modernare rättegång – hur har det gått?*, SvJT 2011 s. 18.

¹⁶ Prop. 2004/05:131 s. 199 f.

togs upp på nytt i hovrätten under förutsättning att beviset lades fram på ett sådant sätt att en tillförlitlig värdering av det kunde göras.

Vid genomförandet av EMR-reformen var regeringen inte beredd att förorda något av nyssnämnda förslag. Regeringen menade att det i och för sig kan finnas situationer där ett vittne som ska höras i hovrätten av olika skäl har sådana svårigheter att återge sina minnesbilder av händelseförloppet att det skulle vara bättre att återge utsagan genom en ljuduppspelning eller uppläsning av ett referat. Som ett tillräckligt skäl mot att införa en friare tilltrosregel anförde man att det skulle finnas en osäkerhet i ett sådant system, eftersom hovrätten redan på handlingarna skulle behöva konstatera att bevisvärderingen kunde göras lika bra på grundval av en ljudupptagning eller ett referat som utifrån ett omförhör. Att på handlingarna göra bedömningen att tillämpningen inte skulle vara i strid med principen om det bästa bevismedlet angavs vara mycket svårt.¹⁷

12.4.3 Tilltrosregeln mjukas upp

Förslag: Tilltrosregeln i 51 kap. 23 § RB mjukas upp. Vi föreslår ett ytterligare undantag från förbudet för hovrätten att ändra tingsrättens dom när avgörandet beror av tilltron till ett förhör, om det med hänsyn till bevisningens art eller omständigheterna i övrigt inte varit olämpligt att ta upp förhöret i tingsrätten så som skett och beviset kan värderas på ett tillfredsställande sätt.

Vi menar att utgångspunkten bör vara att omedelbarhetsprincipen i hovrätten som huvudregel ska upprätthållas och att muntlig bevisning därför i allmänhet i hovrätten ska tas upp på nytt eller läggas fram genom uppspelning av en ljud- och bildupptagning av förhöret i tingsrätten om avgörandet beror av tilltron till den bevisningen. Samtidigt är det viktigt att tyngdpunkten i rättsskipningen ligger i första instans och att hovrätten kan göra en överprövning av tingsrättens avgörande som i möjligaste mån baseras på den bevisning som tagits upp i tingsrätten. Det måste därför göras en avvägning mellan behovet av att tydliggöra att hovrätten ska över-

¹⁷ Prop. 2004/05:131 s. 206 ff.

pröva tingsrättens avgörande, vilket i allmänhet innebär att bevisvärderingen görs med utgångspunkt i väsentligen samma underlag som tingsrätten lagt till grund för sin bedömning och intresset av att hovrätten ska ha det bästa möjliga underlaget för sin bevisvärdering. Vid en sådan avvägning bör värdet av att höra en person på nytt inför hovrätten inte överdrivas. Med hänsyn till den ytterligare tid som förflutit från den aktuella händelsen kan den hördes minne ha försvagats. Vidare finns det en risk att förhörspersonen mer strävar efter att försöka redogöra för vad han eller hon sagt i tingsrätten än att berätta vad som inträffat. Dessutom kan påtryckningar och liknande ha ägt rum efter förhöret i tingsrätten som kan inverka på hans eller hennes berättelse. Det går därför inte att utgå ifrån att ett omförhör i hovrätten är ett bättre bevismedel än den upptagning av förhöret som har gjorts i tingsrätten. Sammantaget menar vi att intresset av att upprätthålla principerna om omedelbarhet och det bästa bevismedlet inte bör anses väga så tungt i relation till behovet av att öka tydligheten i processen och betona hovrättens kontrollerande funktion. Tilltrosbestämmelsen i brottmål bör därför kunna mjukas upp.

Som tidigare angetts har kritik förts fram under de diskussionsmöten som vi hållit mot att tingsrätterna i alltför stor omfattning tillåter telefonförhör med tilltrosvittnen. Beror avgörandet i tingsrätten av tilltron till en förhörspersons berättelse bör förhöret som huvudregel inte hållas per telefon. Om ett förhör har tagits upp enbart med ljudupptagning menar vi att beviset inte ska behöva tas upp på nytt i hovrätten i de fall hovrätten gör bedömningen att det med hänsyn till bevisningens art eller omständigheterna i övrigt inte varit olämpligt att ta upp förhöret i tingsrätten på sätt som skett och beviset kan värderas på ett tillfredsställande sätt. Hovrätten ska då göra motsvarande överväganden som tingsrätten gjort för att tillåta den hörde att delta genom ljudöverföring (jfr 5 kap. 10 § RB). En sådan regel bör leda till att hovrätterna i ökad utsträckning kommer att göra en bevisvärdering utifrån samma underlag som tingsrätten gjort. Det bör dessutom kunna ge tingsrätterna viss ledning i vilka fall telefonförhör bör tillåtas.

Sammantaget föreslår vi att bestämmelsen i 51 kap. 23 § RB ska mjukas upp så att hovrätten vid sin bevisvärdering i brottmål även ska vara oförhindrad att ändra tingsrättens dom när avgörandet beror av tilltron till ett förhör, om det med hänsyn till bevisningens art eller omständigheterna i övrigt inte varit olämpligt att ta upp

förhöret i tingsrätten så som skett och beviset kan värderas på ett tillfredsställande sätt.

Det kan anmärkas att de bakomliggande skälen för bestämmelsen är de samma för tvistemål och brottmål och att en ändring av bestämmelserna möjligen därför borde göras i ett sammanhang. Vid en översiktlig analys kan vi inte se att det finns några hinder mot att beträffande tvistemål göra motsvarande ändring i 50 kap. 23 § RB. Emellertid ligger det utanför ramen för vårt uppdrag att lämna ett sådant förslag.

12.5 51 kap. 23 a § RB om begränsning av hovrättens prövning bör inte ändras

Bedömning: Vi föreslår ingen ändring av bestämmelsen i 51 kap. 23 a § RB, som i vissa fall begränsar hovrättens prövning i brottmål.

Hovrättens prövning av ett mål omfattar både sakfrågan och rättsfrågan. Hovrätten ska pröva varje överklagat avgörande eller överklagad del av avgörandet i dess helhet. Från denna huvudregel om en fullständig prövning finns ett undantag i 51 kap. 23 a § RB. Enligt bestämmelsen ska, i de fall där tingsrätten funnit att den tilltalade ska dömas för den åtalade gärningen och domen överklagats bara beträffande annat än denna fråga, hovrätten pröva frågan om situationen träffas av något av de s.k. genombrottsrekvisit som anges i paragrafen.

I tidigare lagstiftningsärenden har remissinstanserna varit oense om behovet och lämpligheten av att ha kvar bestämmelsen i 51 kap. 23 a § RB om ett system införs med krav på prövningstillstånd i alla mål, innefattande en möjlighet att meddela prövningstillstånd i viss del av ett mål (prop. 1996/97:131).

Bestämmelsen i 51 kap. 23 a § RB infördes framförallt för att göra överprövningen mer effektiv och förutsebar. Man önskade undanröja tveksamheter om hur ingående prövning hovrätten skulle göra av skuldfrågan i de fall ett överklagande avsåg enbart frågan om påföljd eller t.ex. en fråga om särskild rättsverkan (SOU 1987:46 s. 101).

Vi menar att 51 kap. 23 a § RB, även i ett system där partiellt prövningstillstånd kan meddelas, är en bra regel. Genom bestäm-

melsen, liksom genom våra förslag i avsnitt 12.1, så begränsas såväl tillståndsprövningen som en eventuell efterföljande sakprövning i hovrätten. Om regeln i 51 kap. 23 a § togs bort skulle dessa prövningar bli onödigt omfattande. Bestämmelsen fyller därför en viktig funktion och bör finnas kvar.

Det har i olika sammanhang hävdats att regeln till sin ordalydelse är otydlig och bör preciseras. Tidigare utredningar har menat att det finnas en otydlighet i att hovrätten *ska* pröva frågan om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärningen *endast om* ett genombrottsrekvisit föreligger. Man har även lyft fram att lydelsen kunde förstås så att hovrätten även i annat fall *får* pröva om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärningen (se SOU 1991:106 Del B s. 327 f och SOU 1995:124 s. 207). Den tolkningen av bestämmelsen får anses avfärdad (se rättsfallet NJA 1995 s. 187). Vi anser mot bakgrund av det inte att det finns skäl att ändra bestämmelsens lydelse för att betona dess obligatoriska karaktär.

Annan kritik som har kommit fram i doktrin är att bestämmelsen ger utrymme för tolkning av orden "*denna fråga*" och att uttrycket inte syftar på någon fråga. I förtydligande syfte och för att även brottsrubriceringen skulle inbegripas, föreslog Hovrättsprocessutredningen att uttrycket skulle bytas ut mot *skuldfrågan*. Vidare föreslog man att också förmildrande eller försvårande omständigheter som är av betydelse vid bedömning av skuldfrågan (29 kap. 2–3 §§ RB) skulle omfattas av begränsningen av hovrättens prövning, även om omständigheterna har betydelse vid påföljdsbestämningen. Högsta domstolen har klargjort att bestämmelsen inte är tillämplig om överklagandet avser frågan om sådana sakomständigheter faktiskt har förelegat som inverkar på rubriceringen av brottet eller som har betydelse både för bedömningen av skuld- och påföljdsfrågan (se rättsfallen NJA 1989 s. 829 och 1995 s. 661). Därigenom har de otydligheter som kan anses ha funnits blivit utredda.

Utredningen har inte fått några indikationer på att bestämmelsen i övrigt leder till några större tillämpningsproblem. Sammantaget anser vi att bestämmelsen stämmer väl överens med vår syn på brottmålsprocessen och alltså att det finns goda skäl att behålla den och inte anledning att göra ändringar i dess nuvarande lydelse.

12.6 Möjligheten att justera ett åtal i hovrätten begränsas

Förslag: En ny bestämmelse införs i 51 kap. 25 a § RB. Åklagaren och en målsägande som för talan om ansvar får i hovrätten till stöd för sin talan åberopa en omständighet som inte lagts fram tidigare endast om han eller hon gör sannolikt att den inte hade kunnat åberopas vid tingsrätten eller han eller hon annars haft giltig ursäkt att inte göra det. Motsvarande bestämmelse för rättegången i Högsta domstolen införs i 55 kap. 15 § första stycket andra punkten RB.

Överklagandet är grundläggande för rättegången i hovrätten. Av 51 kap. 24 § RB följer att överklagandet kan återkallas innan hovrättens dom eller slutliga beslut har meddelats och att talan inte får ändras att gälla någon annan gärning än den som anges i överklagandet. Åklagaren har dock vissa möjligheter att under handläggningen justera åtalet.

Väckt åtal får som huvudregel inte ändras. Det följer av 45 kap. 5 § RB. Bestämmelsen i 45 kap. 5 § RB avser rättegången i tingsrätt men anses vara analogt tillämplig även i hovrätt när det gäller möjligheten att inskränka talan, åberopa ett nytt lagrum eller en ny omständighet till stöd för åtalet (tredje stycket). Att åklagaren, eller en målsägande som för talan i ansvarsdelen i hovrätten, åberopar en ny omständighet till stöd för åtalet avseende samma gärning, innebär inte en ändring av åtalet. Det följer av bestämmelsens tredje stycke. En sådan åtalsjustering är därför i princip tillåten.¹⁸ Skälen till det är att rättskraften gäller för ett nytt åtal avseende samma gärning. Genom att åberopa en ny omständighet inom det område som omfattas av rättskraften så utvidgas inte åtalet till att avse en annan gärning. Det är alltså tillåtet att modifiera talan på ett sådant sätt.

Många gånger sker en åtalsjustering vid huvudförhandlingen i tingsrätt. Det är då inte ovanligt att det uppmärksammas brister i en gärningsbeskrivning avseende exempelvis angivelse av tid eller plats för gärningen, som enkelt kan korrigeras vid förhandlingen eller att uppgifter som den tilltalade lämnar där föranleder åklagaren

¹⁸ Regeln i 51 kap. 23 a § RB kan förhindra en åtalsjustering. Se rättsfallen NJA 1999 s. 25 och 2004 s. 646.

att justera beskrivningen och lägga till någon faktisk omständighet. Då är det rimligt att åtalet kan justeras.

Rätten att justera åtalet genom att åberopa en ny omständighet i hovrätten har satts i fråga vid de diskussionsmöten som vi har hållit. Synpunkten har framförts att sådana omständigheter som inte har prövats i tingsrätten inte borde tas upp till prövning av hovrätten som första instans.

Med vår syn på hovrättens överprövande roll är den huvudsakliga funktion som hovrätten fyller att rätta felaktigheter i tingsrättens avgörande och handläggning. En obegränsad rätt att justera åtalet i hovrätten är inte förenlig med hovrättens överprövande funktion. Det finns i allmänhet inte skäl att tillåta en vidare prövning av gärningen i hovrätten än vad som skett i tingsrätten genom att tillåta att ytterligare gärningsmoment förs in i processen.

Införandet av en ny omständighet i hovrätten har ansetts kunna motiveras av hänsyn bl.a. till att den tilltalade kan lämna oriktiga uppgifter eller tuga under förfarandet för att senare under rättegången ändra inställning. Det kan också vara så att nya omständigheter har blivit kända under processens gång. Om exempelvis den tilltalade i hovrätten erkänner stöld av en större mängd gods än han eller hon är dömd för att ha tillgripit eller medger uppsåt vid utförandet av en handling som han eller hon dömts för att ha gjort sig skyldig till genom vårdslöshet, så har det ansetts motiverat att åklagaren kan modifiera åtalet. Vi delar synsättet att det i den typen av fall är rimligt att det finns en åtalsjusteringsrätt.

Åklagaren bör dock som huvudregel inte ha rätt att föra in nya omständigheter till stöd för åtalet i hovrätten. Det är en ordning som gör hovrättens överprövande roll mer tydlig. En bestämmelse om det bör föras in i 51 kap. RB. Nya omständigheter bör dock kunna åberopas i hovrätten om åklagaren gör sannolikt att han eller hon inte kunnat åberopa omständigheten vid tingsrätten eller annars haft giltig ursäkt att inte göra det. Det skulle gälla för nya rättsfakta, dvs. nya faktiska omständigheter till stöd för åtalet. Den typen av situationer som nyss beskrivits skulle då omfattas av åtalsjusteringsrätten. Regleringen skulle motsvara den preklusionsregel som gäller i tvistemål beträffande nya omständigheter (50 kap. 25 § tredje stycket RB) och alltså vara obligatorisk och tvingande. Det samma skulle gälla en målsägande som fullföljt en talan som åklagaren fört i tingsrätten eller överklagat i ett mål som rör ett enskilt åtal. Motsvarande bestämmelse ska också vara tillämplig i Högsta domstolen.

Vad som kan tala mot förslaget är risken för att målets handläggning försenas av att det krävs en prövning av att en justering av åtalet är tillåten. Det torde dock inte vara särskilt vanligt att nya omständigheter till stöd för åtalet åberopas i hovrätten. Det kan å andra sidan i sig vara ett argument mot att genomföra den typ av reglering som vi nu föreslår. Men även om ändringen inte är av stor praktisk betydelse är det enligt vår mening lämpligt att reglerna för förfarandet i hovrätten väl avspeglar den typ av prövning som ska göras där. Vid en samlad bedömning anser vi därför att åklagaren och en målsägande som för talan om ansvar endast ska kunna åberopa nya omständigheter i hovrätten om han eller hon gjort sannolikt att det inte kunnat ske vid tingsrätten eller han eller hon annars haft giltig ursäkt att inte göra det.

I avsnitt 5.6 och 5.7 har vi redogjort för vårt förslag att en motsvarande begränsning ska gälla för att åklagaren ska kunna skärpa påföljdsyrkandet eller ett yrkande om särskild rättsverkan av brott i högre rätt.

12.7 Avgörande utan huvudförhandling

Huvudprincipen vid överklagade brottmålsdomar är att målen, om prövningstillstånd meddelas, ska avgöras efter huvudförhandling. Av främst processekonomiska skäl finns det en möjlighet att avgöra målen utan en sådan förhandling. Hovrätten avgör då målet efter föredragning. Det går vanligtvis till så att en hovrättsfiskal eller beredningsjurist redogör för målet inför rättens ledamöter, men målet kan också föredras av en ledamot. Förfarandet brukar betecknas som avgörande på handlingarna.

Liksom när mål avgörs utan huvudförhandling i tingsrätt ska en dom på handlingarna grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Det följer av 30 kap. 2 § RB. Hovrätten ska överpröva tingsrättens avgörande och därtill bedöma sådana nya omständigheter och bevis beträffande gärningen som parterna får åberopa och som har lagts fram i hovrätten. Processmaterialet består sålunda, förutom av de skrivelser som kommit in i målet i hovrätten, vanligtvis av tingsrättens dom och protokollet från en eventuell huvudförhandling, samt de handlingar som i tingsrätten utgjorde processmaterial. Det betyder normalt sett i praktiken att den bevisning som tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten och har åberopats i hovrätten, ska läggas fram vid

föredragningen. Det ska ske genom en uppspelning av ljud- och bildupptagningarna av förhören från tingsrätten. Avgjordes målet utan huvudförhandling i tingsrätten ska enligt vårt förslag, se avsnitt 10.3.5, processmaterialet vara begränsat vad beträffar protokoll eller anteckningar från förundersökningen till sådana uppgifter som har åberopats av part.

Utrymmet att avgöra mål utan huvudförhandling är något större i hovrätt än i tingsrätt. I 51 kap. 13 § RB anges i vilka fall hovrätten får avgöra mål utan huvudförhandling. Bestämmelsen anger att hovrätten får avgöra brottmål utan huvudförhandling om det är uppenbart att överklagandet är ogrundat. Dessutom får brottmål avgöras utan huvudförhandling om saken kan utredas tillfredsställande och

1. åklagaren har överklagat endast till den tilltalades förmån,
2. endast den tilltalade har överklagat och hans eller hennes ändringsyrkande godtas av motparten,
3. det inte finns anledning att döma den tilltalade till ansvar eller ådöma honom påföljd eller döma honom till annan påföljd än böter och villkorlig dom eller sådana påföljder i förening,
4. parterna har begärt att målet ska avgöras utan huvudförhandling, eller
5. om ingen av parterna, sedan fråga väckts om avgörande utan huvudförhandling, haft någon invändning mot detta.

Bestämmelsen är fakultativ och innebär alltså att förhandling får hållas även i angivna fall. Innan ett mål avgörs utan huvudförhandling ska parterna, om det inte är uppenbart att de redan gjort det, få tillfälle att slutföra sin talan (51 kap. 14 § RB).

Har part begärt att huvudförhandling ska hållas så ska det ske, om det inte är uppenbart obehövt. För prövning som inte avser själva saken behöver huvudförhandling emellertid inte hållas (51 kap. 13 § tredje och sjätte stycket RB).

När det gäller andelen brottmål som hovrätten avgör genom dom så är det knappt tio procent av målen som avgörs utan huvudförhandling.

Tabell 12.6 Avgjorda brottmål genom dom i hovrätt

Handläggning	2008	2009	2010	2011
Efter huvudförhandling	5 466	5 460	5 805	5 908
Utan huvudförhandling	409	522	570	545
Antal avgöranden	5 875	5 982	6 375	6 453
Andel avgöranden utan huvudförhandling	7 %	9 %	9 %	8 %

Källa: Enheten för analys, Domstolsverket

Genom EMR-reformen ändrades reglerna om hur muntlig bevisning i hovrätten får läggas fram. När en förnyad bevisupptagning inte är nödvändig i hovrätten kan den muntliga bevisningen från tingsrätten läggas fram genom uppspelning av ljud- och bildupptagningen av förhören där (jfr prop. 2004/05:131 s. 145 f. och 198 f.). Därigenom bör utrymmet för att avgöra mål på handlingarna i hovrätt ha ökat något. Detta återspeglas dock inte i statistiken.

Domstolsverket har i en rapport den 31 augusti 2010, *Resursfördelningen efter EMR*, dragit slutsatsen att EMR-reformen i aktuellt avseende fram till dess saknat betydelse och inte inneburit att hovrätterna i nämnvärt ökad omfattning avgör brottmål på handlingarna. I rapporten redovisas att flera hovrättsdomare uppgett att reformen borde ha fört med sig en sådan effekt men att så inte blivit fallet. Några domares uttalanden innebar ett ifrågasättande av betydelsen ur resurssynpunkt av att avgöra fler mål utan huvudförhandling, eftersom ett sådant avgörande ansågs kräva samma insatser från domstolens sida. Risken för att målen blir liggande i väntan på föredragning lyftes också fram av några domare i rapporten.¹⁹

EMR-utredningen har utvärderat reformen med införandet av nya bestämmelser för presentation av muntlig bevisning i hovrätt, SOU 2012:93 s. 253 ff. De uppgifter som vi inhämtat tyder på att användningen av handläggningsformen inte har ökat i den utsträckning som borde kunna ske med hänsyn till att förhören i tingsrätten dokumenteras med ljud och bild. Hovrättsdomarna synes vara av uppfattningen att även om en del mål kan avgöras utan huvudförhandling med parternas samtycke så lämnas många gånger inte samtycke trots att förutsättningar föreligger för att använda handläggningsformen. Vidare anges uppenbarhetskravet i aktuell

¹⁹ Domstolsverkets rapportserie 2010:3, *Resursfördelningen efter EMR*, s. 56 f.

bestämmelse innebära att det krävs starka skäl för att gå parterna emot.

12.7.1 Rätten till muntlig förhandling i andra instans

Sverige har förpliktelser enligt internationella överenskommelser som ger den tilltalade rätt till en rättvis rättegång. Bl.a. följer av artikel 6 i Europakonventionen att den som är anklagad för brott har rätt till en rättvis och offentlig domstolsförhandling inom skälig tid ("a fair and public hearing"). Av Europadomstolens avgöranden framgår att det som huvudregel ska vara fråga om en muntlig förhandling. Artikeln gäller domstolsförfarandet såväl i underrätt som i överrätt. Syftet med kravet på en muntlig förhandling är framförallt att den tilltalade ska få möjlighet att muntligt lägga fram sin sak inför domstolen. Dessutom kan rätten till muntlig förhandling fylla en funktion för part att få lägga fram muntlig bevisning och själv framföra sina synpunkter på åtalet.²⁰

Principerna om rätt till en muntlig förhandling gör sig inte lika starkt gällande i överrätt som i underrätt. I Europadomstolens dom den 8 februari 2005 i målet *Miller mot Sverige* slog domstolen fast att, när en offentlig förhandling har hållits i första instans, en mindre strikt standard kan tillämpas i högre instans där underlåtenhet att hålla en sådan förhandling kan rättfärdigas av förfarandets speciella karaktär. Av betydelse anges i domen vara karaktären av det nationella systemet för överklagande, omfattningen av den högre domstolens prövningsrätt och det sätt på vilket klagandens intressen företräds och skyddas i förfarandet, vid vilket karaktären av de frågor som ska avgöras bör beaktas och särskilt om prövningen gäller faktafrågor eller rättsliga frågor som lämpligen kan avgöras på grundval av handlingarna. Europadomstolen har i rättsfallet vidare angett att den mindre strikta standarden också bör kunna tillämpas om en part har avstått från en muntlig förhandling i första instans och begärt en sådan först efter överklagande.

Vi redogör här för några rättsfall från Europadomstolen som belyser när förhållandena kan vara av sådan speciell karaktär att ett mål kan avgöras utan muntlig förhandling i andra instans.

²⁰ H Danielins, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, tredje uppl., s. 201 f.

I Europadomstolens dom den 26 maj 1988 i målet *Ekbatani mot Sverige* slog domstolen fast en rätt till muntlig förhandling även i överrätt. Ekbatani hade dömts av tingsrätt för hot mot tjänsteman till böter. Hovrätten hade att ompröva målet i dess helhet, dvs. både faktiska och rättsliga omständigheter. Ekbatani hade förnekat gärningen men domstolen fäste tilltro till målsägandens uppgifter och dömde honom mot sitt nekande. Europadomstolen konstaterar i domen att artikel 6 förutsätter en rätt för den tilltalade till muntlig förhandling även i överrätt, när rätten inte enbart ska bedöma rättsfrågor utan även ta ställning till omständigheter i sak och göra en fullständig bedömning av den tilltalades skuld.

Europadomstolen kom till samma slutsats i dom den 21 september 1993 i målet *Kremzow mot Österrike*. Målet rörde bl.a. frågan om ett 20-årigt fängelsestraff för mord skulle skärpas till fängelse på livstid. Med hänsyn till sakens allvar ("the gravity of what was at stake for the applicant") fastslog domstolen att Kremzow skulle ha fått möjlighet att försvara sig personligen och att domstolen var skyldig att försäkra sig om hans personliga närvaro vid förhandlingen under sådana förhållanden.

Ett annat skäl för att muntlig förhandling ska hållas i hovrätten kan vara att den tilltalade har frikänts av tingsrätten och vid en annan bedömning av omständigheterna riskerar att dömas till ansvar för brott. Det framgår av Europadomstolens dom den 19 februari 1996 i målet *Botten mot Norge*.

I Europadomstolens domar den 29 oktober 1991 i målen mellan *Jan-Åke Andersson respektive Fejde mot Sverige* ansåg domstolen det försvarbart att muntlig förhandling inte hade hållits i hovrätten. I båda fallen hade de tilltalade hörts muntligen vid huvudförhandling i tingsrätten.

Vad gäller Andersson dömdes han av tingsrätt och hovrätt till dagsböter för att ha kört traktor på motortrafikled. Andersson hade erkänt gärningen men motsatt sig ansvar för brott eftersom vissa trafikskyltar saknats och pga. att det var dimmigt väder. I målet hade fotografier åberopats och vittnesförhör hållits i tingsrätten avseende väderförhållandena. Europadomstolen konstaterade att förhållandena skiljde sig från de i Ekbatani-fallet. Anderssons överklagande ansågs inte medföra någon sådan faktisk eller rättslig prövning att saken inte kunde avgöras på ett adekvat sätt med utgångspunkt i handlingarna.

Beträffande Fejde så dömdes han för olaga vapeninnehav, ringa brott, till dagsböter. Han medgav att han innehaft ett gevär utan

nödvändig vapenlicens men motsatte sig ansvar för brott huvudsakligen på grund av att han inte var ägare till vapnet och att det var obrukbart. Han ansåg vidare att påföljden var för sträng. Europadomstolen bedömde att de två första invändningarna saknade relevans. I målet konstaterade domstolen att rätten till en offentlig förhandling beror av sakens karaktär och måste ställas mot andra överväganden för att upprätthålla förtroendet för domstolarna, som rätten till rättegång inom rimlig tid och till en effektiv domstolsprövning. Mot den bakgrunden ansågs det inte ha skett någon överträdelse av artikel 6 i Europakonventionen.

Av betydelse för om huvudförhandling ska hållas i hovrätten är även om muntlig förhandling har hållits i tingsrätten. Rätten att närvara vid förhandling i första instans är i det närmaste absolut. Det krävs exceptionella omständigheter för att göra undantag från den rätten. Vid förseelser och lindrigare brott har Europadomstolen dock godtagit skriftlig handläggning, när muntlig förhandling inte har behövts för att bedöma trovärdigheten av en utsaga.

Europakonventionen hindrar inte en part från att avstå rätten till muntlig förhandling. Det innebär emellertid inte att parterna fritt kan förfoga över frågan om en sådan förhandling ska hållas. Ett avstående ges inte effekt om klagandens personliga närvaro får anses vara nödvändig med hänsyn till rättvisans intresse ("in the interests of justice"). Europadomstolen har betonat att avstående från en konventionsrättighet inte får strida mot något allmänt intresse och att det, för att avståendet ska vara acceptabelt, måste finnas ett minimiskydd som svarar mot betydelsen av avståendet.²¹ I flera fall avseende allvarlig brottslighet har Europadomstolen konstaterat att domstolen har en skyldighet att försäkra sig om den tilltalades närvaro vid en muntlig förhandling för att garantera honom eller henne en möjlighet att försvara sig personligen.²² Vid allvarigare brott kan det alltså sägas finnas ett allmänt intresse av att brottsmisstankarna prövas vid en muntlig förhandling. Det torde i sådana fall inte anses vara förenligt med konventionen att avgöra målet på handlingarna, oavsett parternas inställning.

Europadomstolens praxis har fått genomslag i svensk rättspraxis. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1988 s. 572 konstaterat att regeln i 51 kap. 13 § tredje stycket RB, som ger visst

²¹ Se bl.a. Europadomstolens dom den 15 juni 2004 i målet *Thompson mot Förenade konungariket*.

²² Se Europadomstolens dom den 8 februari 2000 i målet *Cooke mot Österrike*.

utrymme att mot parts vilja avgöra ett mål utan huvudförhandling, ska tolkas restriktivt. I rättsfallet NJA 1988 s. 92 ansåg Högsta domstolen att det inte kunde bortses från möjligheten att en förnyad prövning vid huvudförhandling skulle leda till att hovrätten gjorde en annan tilltrosbedömning än den som tingsrätten gjort. Vid det förhållandet hade det inte varit uppenbart obehövt att hålla huvudförhandling i hovrätten. Vidare har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2009 s. 836 slagit fast att rätten till en offentlig förhandling och att personligen närvara vid denna, inte är begränsad till fall när närvaron är av betydelse för utredningen i målet. I fallet hade den tilltalade frikännts av tingsrätten för att sedan av hovrätten dömas till tio års fängelse. Med hänsyn till den betydande straffskärpning som kunde bli aktuell ansåg Högsta domstolen att den tilltalade borde ha varit personligen närvarande vid förhandlingen.

Sammanfattningsvis måste frågan i vilka fall det finns en rätt till muntlig förhandling i andra instans bedömas utifrån de kriterier som har angetts i rättsfallet Miller mot Sverige och i varje enskilt fall. Parternas inställning och behovet av att tillgodose ett allmänt intresse av att förhandling hålls ska därtill vägas in. Klart är att en restriktiv hållning till att avgöra mål på handlingarna är påkallad enligt Europadomstolens praxis.

12.7.2 Behovet av förändringar

Det finns av principiella skäl ett behov av att ändra reglerna om avgörande på handlingarna. Åklagarens ansvar för statens talan och för utredningen i skuldfrågan bör lyftas fram även i hovrätten. Vi menar även att det kan göras tydligare att parterna i första hand ska disponera över innehållet i hovrättsprocessen och att hovrätten med sin processledande roll ska ha det avgörande inflytandet över processformen.

Även i hovrätten finns det förutsättningar att avgöra målen på olika sätt med utgångspunkt i den prövning som målen kräver. Med de ändrade reglerna efter EMR-reformen om hur muntlig bevisning i hovrätten får läggas fram, finns ytterligare utrymme att avgöra mål utan huvudförhandling. Muntlig bevisning som inte ska tas upp i hovrätten kan läggas fram genom uppspelning av förhören från tingsrätten för rätten i samband med att målet avgörs på handlingarna. I vissa fall är det en lämplig ordning. Det skapar större flexibi-

litet och kräver mindre resurser än om alla mål behöver avgöras efter huvudförhandling.

Med större möjlighet att avgöra fler mål på handlingarna kan hovrätterna bättre organisera arbetet så att ett mål så snart det är färdigberett kan avgöras efter föredragning eller cirkulation. Därigenom ökar förutsättningarna för att avgöra målen i rimlig tid. I vissa fall kan det redan inför prövning av en fråga om prövnings-tillstånd stå klart att ett sådant tillstånd ska meddelas. Visst dubbelarbete kan då undvikas genom att målet, i anslutning till den prövningen, kan avgöras slutligt på handlingarna. Parter och ombud behöver i dessa fall inte heller inställa sig vid en huvudförhandling.

Vid diskussionsmöten med advokater, åklagare och domare har till oss framförts åsikten att svårigheterna att få tid för huvudförhandling är ett av de största problemen med dagens hovrättsprocess. Flera domare har angett att framförallt bristen på förhandlingssalar, längre huvudförhandlingstider och fler mål med häktade gör det svårt att avgöra mål efter huvudförhandling inom rimlig tid. Det har vidare påpekats från advokathåll att det utanför storstadsområdena finns få advokater som kan ta uppdrag som offentlig försvarare och att det tar mycket tid i anspråk för dem att resa till och från hovrättsorten för att inställa sig vid en huvudförhandling.

Med färre huvudförhandlingsmål behöver förhandlingssalarna inte utnyttjas i samma utsträckning. Om fler mål avgörs på handlingarna frigör det samtidigt förhandlingstid för sådana mål som behöver avgöras efter huvudförhandling. Det begränsar också behovet av att vissa arbetsuppgifter utförs, som för sekreterare att vidtala och kalla till huvudförhandling och kontrollera delgivningar. Samtidigt minskar risken för att avgörandet senareläggs för att parter och ombud som har kallats till en huvudförhandling i hovrätten inte kommer dit. Självfallet är det så att tid även måste avsättas för föredragning av mål som avgörs utan huvudförhandling. Men det är ändå vår bedömning att en handläggning med avgörande på handlingarna i allmänhet ger utrymme för flexiblare arbetsformer och även underlättar hovrätternas planering av mål som ska avgöras efter huvudförhandling.

Vid våra diskussionsmöten har en del domare också gett uttryck för att hovrätterna och dess avdelningar har olika uppfattning om hur reglerna om avgörande av mål utan huvudförhandling ska tillämpas. Det talar för att det även finns visst behov av förtydliganden.

Sammantaget anser vi det ökade utrymmet att avgöra brottmål utan huvudförhandling i hovrätten som EMR-reformen har fört med sig bör utnyttjas. Som en följd av det bör handläggningstiderna i brottmål kunna kortas. Det, tillsammans med våra förslag avseende vilka påföljder som kan komma i fråga vid ett avgörande av mål efter huvudförhandling i den tilltalades utvaro, gör det konsekvent att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde. Mot denna bakgrund redogör vi i följande avsnitt för våra ändringsförslag.

12.7.3 Ändrade förutsättningar för att avgöra mål på handlingarna

Bedömning och förslag: Kravet på att saken kan utredas tillfredsställande för att hovrätten ska få avgöra ett mål utan huvudförhandling tas bort. I stället ska målet kunna avgöras utan huvudförhandling om det inte finns särskilda skäl som talar mot det och någon av övriga förutsättningar i 51 kap. 13 § RB är uppfyllda. Hovrätten ska kunna avgöra målet utan huvudförhandling om det inte finns anledning att döma den tilltalade till ansvar eller påföljd eller döma honom eller henne till

- fängelse i mer än sex månader,
- villkorlig dom i förening med samhällstjänst om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader,
- skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,
- villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med samhällstjänst eller kontraktsvård om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader, eller
- sluten ungdomsvård.

Detsamma ska gälla om det inte finns anledning att förverka villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff med mer än sex månader, eller bestämma påföljden till fängelse och förverka villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff med en strafftid som sammantaget överstiger sex månader. Med de påföljder som ovan ska likställas förordnande enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken.

Vi ansluter oss till EMR-utredningens förslag att bestämmelsen i nuvarande 51 kap. 13 § tredje stycket RB bör mjukas upp genom att det uppenbarhetskrav som ställs upp i bestämmelsen tas bort.

Mål får avgöras utan huvudförhandling om det inte finns särskilda skäl mot det

Som angetts i avsnitt 12.7.1 måste vissa särskilda förutsättningar vara uppfyllda för att brottmål, i vilka överklagandet inte är uppenbart ogrundat, ska kunna avgöras i sak utan huvudförhandling i hovrätt. Utöver dessa är ett grundläggande krav att saken kan utredas tillfredsställande. I förarbetena angavs att avgörande för frågan om huvudförhandling ska hållas eller ej bör vara om det finns sakliga skäl för en sådan förhandling. En muntlig förhandling anfördes vara värdefull både med hänsyn till utredningen om brottet och för bedömningen i påföljdsfrågan. Den kriminalpolitiska effekten av att den tilltalade tvingas inställa sig inför hovrätten angavs däremot troligen vara mindre än när det gäller inställelse inför tingsrätten (prop. 1983/84:78 s. 50 f).

Vi föreslår att kravet på att saken ska kunna utredas tillfredsställande byts ut. Utgångspunkten ska i stället vara att målet kan avgöras utan huvudförhandling om det inte finns särskilda skäl mot det.

Hovrätten ska enligt vår uppfattning inte göra någon prognos av om utredningen är tillräckligt fullständig för att den tilltalade ska kunna dömas för brottet eller bedöma om det skulle vara till fördel eller nackdel för utredningen i skuldfrågan att hålla huvudförhandling i målet. Hovrätten ska däremot bedöma om det finns förutsättningar att kunna avgöra frågorna i målet utan att hålla en muntlig förhandling.

Det utslagsgivande för om det kan anses finnas särskilda skäl mot ett avgörande på handlingarna ska vara om huvudförhandling behövs för att uppfylla kraven på en rättvis rättegång. Vid den bedömningen ska Europakonventionens regler och den praxis som har utvecklats av Europadomstolen och Högsta domstolen vara vägledande, se avsnitt 12.7.1. Överväganden måste göras av om hovrätten lämpligen kan avgöra saken utan huvudförhandling. Det betyder att bl.a. omfattningen av hovrättens prövning har betydelse, liksom om hovrätten ska pröva rättsfrågor eller bevisfrågor.

Det är också av betydelse om muntlig förhandling har hållits i tingsrätten och om den tilltalade därigenom har fått möjlighet att lägga fram synpunkter på åtalet samt muntliga bevis. Vid bedömningen kan det också ha betydelse om part har avstått från sådan förhandling i tingsrätten. Som tidigare nämnts finns det i mål om allvarigare brott också ett allmänt intresse av att den tilltalade får möjlighet att vara närvarande vid en muntlig förhandling. Det kan i sådana fall inte anses vara förenligt med Europakonventionen att avgöra ett mål på handlingarna, oberoende av parternas inställning till det.

Genom EMR-reformen kan muntlig bevisning i hovrätten läggas fram genom uppspelning av inspelningarna av förhören från huvudförhandlingen i tingsrätt. Hovrätten kan tillägna sig den bevisningen lika väl genom att ta del av förhör vid en föredragning inför avgörande på handlingarna som vid en huvudförhandling. I den mån annan muntlig bevisning inte återopas torde utrymmet för ett avgörande utan huvudförhandling därför vara något större än tidigare. Muntlig förhandling bör i många fall inte längre vara nödvändig i andra instans för att bedöma trovärdigheten i utsagor från förhören i tingsrätten, i fall parterna har fått tillräckliga möjligheter att presentera sin inställning skriftligen och bemöta den bevisning som lagts fram. En bedömning måste emellertid göras i varje enskilt fall av om en fullgod bevisprövning i hovrätten kan göras på handlingarna likaväl som efter huvudförhandling.

Ett skäl för att hålla huvudförhandling i målet är förstås att nya omständigheter eller ny bevisning har återopats i hovrätten och den behöver tas upp muntligen. Detsamma gäller om muntlig bevisning från tingsrätten ska tas upp på nytt i hovrätten (omförhör) eller om tilläggsförhör ska hållas i hovrätten. Även i fall då återopad bevisning inte ska tas upp på nytt i hovrätten kan utredningen i målet framstå som så svårbedömd att det kan antas vara till fördel för bevisvärderingen att parterna får framställa saken och hålla slutanförenden vid en huvudförhandling. Likaså kan det i ett mål i vilket överklagandet enbart rör en rättsfråga, och det därför normalt sett inte finns anledning att hålla huvudförhandling, finnas skäl för att låta parterna lägga fram sin rättsliga argumentation muntligen.

Ett annat särskilt skäl mot att avgöra målet på handlingarna kan vara att den dömde behöver höras personligen inför rätten angående ändrade personliga förhållanden. Utredningen i påföljdsdelen kan alltså motivera en muntlig förhandling. I många fall kan dock

uppgifter om exempelvis förändrade inkomstförhållanden som kan påverka bestämningen av dagsbotens storlek, inhämtas från parterna och kommuniceras under handläggningen. Målet bör då kunna avgöras på handlingarna. Om lång tid förflutit sedan tingsrättens avgörande kan bedömningen emellertid bli den motsatta.

Personlig närvaro inför rätten är, som tidigare nämnts, nödvändig vid en fullständig prövning av såväl rättsliga som faktiska omständigheter när hovrättens prövning kan antas vara av större betydelse för klaganden. Om hovrätten kan komma att göra en annan bedömning av ett åtal som tingsrätten har ogillat så kan det, med hänsyn till konsekvenserna för den tilltalade, vara ett särskilt skäl mot att avgöra målet utan huvudförhandling. Vid allvarigare brott är det vidare rimligt att en parts begäran om huvudförhandling respekteras. I sådana fall kan det också finnas ett allmänintresse av att hovrätten håller en offentlig förhandling.

Sammantaget bör reglerna om när ett mål kan avgöras utan huvudförhandling göras tydligare. Mål ska därför kunna avgöras utan huvudförhandling om det inte finns särskilda skäl mot det. Det är en ordning som är mer förenlig med den rollfördelningen mellan åklagare och domstol som vi förespråkar och den tydliggör hovrättens huvudsakliga uppgift att kontrollera riktigheten av tingsrättens avgöranden.

Svårare straff och fler påföljder ska kunna omfattas

De särskilda förutsättningarna för att hovrätten ska få avgöra ett mål i sak utan huvudförhandling anges i nuvarande 51 kap. 13 § andra stycket 1–5 RB. I dessa fall har part inte en absolut rätt till huvudförhandling utan sådan ska enligt nuvarande regler hållas om det inte är uppenbart obehövligt. I nästa avsnitt ansluter vi oss till EMR-utredningens förslag om en viss uppmjukning av den bestämmelsen. Vad gäller de särskilda förutsättningarna har vi inte funnit skäl att ändra att mål kan avgöras på handlingarna om åklagaren har överklagat endast till den tilltalades förmån eller om endast den tilltalade överklagat och ändringsyrkandet godtas. Inte heller har vi ansett att det finns anledning att ändra att målet, utan begränsning till vilken påföljd som är aktuell, kan avgöras utan huvudförhandling om parterna har begärt det eller om de inte har haft något mot att så sker, sedan frågan om avgörande utan huvudförhandling har väckts. I ett sådant fall får hovrätten, som vi utvecklat i föregående

avsnitt, pröva om det finns särskilda skäl mot att målet avgörs på det sättet.

Det bör fortfarande i lag finnas en grundläggande begränsning av vilka påföljder som hovrätten utan huvudförhandling kan döma till trots att någon part begärt huvudförhandling. Enligt nuvarande punkten 3 kan mål avgöras på handlingarna om det inte finns skäl att döma den tilltalade till ansvar eller påföljd eller om annan påföljd än böter och villkorlig dom eller sådana påföljder i förening inte kommer i fråga. Utöver böter och villkorlig dom, även i förening, så bör hovrätten enligt vår uppfattning utan huvudförhandling kunna döma till skyddstillsyn eller fängelse. Vidare bör villkorlig dom och skyddstillsyn kunna dömas ut även i förening med en föreskrift om samhällstjänst eller s.k. kontraktsvård. Bestämelsen utesluter inte heller att den tilltalade överlämnas till särskild vård såsom rättspsykiatrisk vård, vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, ungdomsvård och ungdomstjänst eller sådana påföljder i förening.

Vi anser att fängelsestraff om maximalt sex månader och påföljder som inte är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än fängelse i sex månader, bör kunna dömas till utan huvudförhandling. Indelningen av påföljder och bedömningen av hur ingripande de ska anses vara bör göras utifrån samma utgångspunkter som vi har angett ska tillämpas vid bedömningen av om mål kan avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro i tingsrätt, se avsnitt 11.6. Det betyder att ett mål inte kan avgöras utan huvudförhandling om det finns anledning att förena en villkorlig dom eller skyddstillsyn med en föreskrift om samhällstjänst eller bestämma påföljden till skyddstillsyn med en föreskrift om kontraktsvård, och det i domen ska anges ett alternativstraff som överstiger fängelse i sex månader. Inte heller ska hovrätten kunna döma till skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller till slutet ungdomsvård. Med dessa påföljder ska likställas förordnande enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken.

Vidare menar vi att vid sammanträffande av brott, mer än sex månader av villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff inte ska kunna förverkas utan huvudförhandling och att den sammanlagda strafftidens längd, om hovrätten samtidigt dömer till ett särskilt fängelsestraff, inte får överstiga sex månader.

I motiven till den gällande bestämmelsen menade Rättegångsutredningen att det i de allra flesta fall var en fördel i fråga om mer

ingripande påföljder att rätten fick direkt kontakt med den tilltalade för att bedöma påföljdsfrågan men, när det gäller böter och i vissa fall av villkorlig dom, att det kunde vara överflödigt att hålla en muntlig förhandling (Ds Ju 1983:1 s. 64). Vi är alltså av uppfattningen att det även i fall annan påföljd är aktuell kan finnas ett tillräckligt underlag för att avgöra målet utan att den tilltalade är personligen närvarande vid en muntlig förhandling. Ett exempel på det är mål i vilket överklagandet endast avser påföljdsfrågan, t.ex. mål om grovt rattfylleri, där påföljdsvalet står mellan fängelse och villkorlig dom med samhällstjänst eller mål om grov olovlig körning eller grovt rattfylleri där fråga enbart är att bedöma fängelsestraffets längd. Ett annat sådant exempel är mål i vilket det inte finns anledning att döma till annan påföljd än skyddstillsyn med särskild behandlingsplan och det inte finns behov av att höra den tilltalade om sin personliga situation i hovrätten. Det gäller särskilt om handläggningstiden i målet varit kort och den dömdes personliga förhållanden inte förändrats sedan tingsrättens dom. Det kan också finnas överklaganden som enbart berör frågan om tidigare villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas. Sådana mål bör i regel också kunna avgöras på handlingarna.

Med hänsyn till betydelsen av vad saken rör för den tilltalade och med beaktandet av allmänhetens intresse av att allvarliga brott bör prövas vid en offentlig rättegång har vi ansett att den föreslagna avgränsningen är lämplig. Den är också konsekvent med vårt förslag om vilka mål som ska kunna avgöras efter huvudförhandling i den tilltalades utemål i tingsrätt och i det särskilda förfarandet där i erkända brottmål.

Uppenbarhetskriteriet tas bort

Om part begär att huvudförhandling ska hållas måste det enligt gällande rätt vara uppenbart obehövt för att målet ska kunna avgöras på handlingarna. Det följer av 51 kap. 13 § tredje stycket RB.

Har åklagaren, den tilltalade eller målsägande som är part gett till känna sin inställning att huvudförhandling ska hållas, så indikerar det att parten vill föra fram sin sak muntligen eller att nya bevis eller omständigheter behöver tas upp. Det finns då i regel skäl att hålla huvudförhandling. Bedömningen av om det finns ett sådant behov ska göras med utgångspunkt i de konventionsåtaganden som vi redogjort för i avsnitt 12.7.1.

När tredje stycket infördes år 1984 angav departementschefen att en part i princip alltid ska ha rätt till huvudförhandling även i hovrätt, om en sådan inte är uppenbart obehövlig (prop. 1983/84:78 s. 51). Rättegångsutredningen menade att det inte i hovrätt var något större rättssäkerhetskrav att en part ska kunna framtvunga en huvudförhandling eftersom man redan haft en rättegång, men att konventionsåtagandena när det gäller överrättsprocessen torde innefatta en rätt för parterna att få till stånd en sådan förhandling. Utredningen angav vidare att förslaget i stort sett endast var en kodifiering av rådande praxis (Ds Ju 1983:1 s. 66).

Som vi tidigare nämnt finns det skäl för en restriktiv hållning när det gäller att mot en parts begäran avgöra ett mål på handlingarna (se rättsfallet NJA 1988 s. 572). Parts begäran om huvudförhandling ska enligt uttalanden av Högsta domstolen i princip respekteras (se rättsfallet NJA 2000 C 26). Kravet på ”uppenbart” innebär emellertid att det fordras starka skäl för inte hålla en huvudförhandling när sådan har begärts. Med den möjlighet som EMR-reformen medfört att lägga fram muntlig bevisning i hovrätten genom uppspelning av ljud- och bildupptagningarna från förhandlingen där, har utrymmet ökat för att avgöra mål utan huvudförhandling med bibehållen kvalitet. För att reglerna ska få önskat genomslag i tillämpningen bör domstolen få ett starkare inflytande över handlägningsformen och kravet på ”uppenbart” tas bort. Det markerar vikten av en noggrann avvägning mellan de olika omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av om en muntlig förhandling ska hållas, där även behovet av en effektiv prövning och att målet kan avgöras inom rimlig tid ska vägas in.

EMR-utredningen har föreslagit att den aktuella bestämmelsen ska mjukas upp genom att det uppenbarhetskrav som ställs i den tas bort. I utredningens uppföljning av EMR-reformen anges det vara en fördel om fler mål kan avgöras på handlingarna och att det inte är tillfredsställande att de goda förutsättningar som EMR-reformen fört med sig inte utnyttjas fullt ut. Vi delar alltså den uppfattningen och ansluter oss till utredningens förslag i SOU 2012:93 s. 256 f.

Syftet med hovrättsprövningen, att överpröva tingsrättens avgörande, får med förslaget en tydligare innebörd. Åberopar parterna inga nya omständigheter eller bevis i hovrätten så kan i regel prövningen av skuldfrågan göras utan huvudförhandling. Även när det gäller behovet av muntlig förhandling för att avgöra påföljdsfrågan kan samma synsätt anläggas. Har inte sakförhållandena ändrats ska

hovrätten bedöma om tingsrättens avgörande varit korrekt med utgångspunkt i tingsrättens dom och det processmaterial som legat till grund för den. Med välskrivna tingsrättsdomar och tydliga partsinlagor i hovrätten bör den bedömningen i många fall gå att göra utifrån i handlingarna i målet.

12.8 En mer koncentrerad huvudförhandling

12.8.1 Behovet av förändringar

I de mål där det finns skäl för en fullständig förnyad prövning kan hovrätten, enligt dagens regler, avgöra målet på handlingarna utan eller efter en huvudförhandling. Under målets förberedelse kan sammanträde hållas både i tingsrätt och hovrätt. Ett sådant sammanträde syftar framförallt till att förbereda den kommande huvudförhandlingen. Muntlig bevisning kan också under vissa förutsättningar, i såväl tingsrätt som hovrätt, tas upp vid ett särskilt sammanträde utom huvudförhandling. Bevisning som tagits upp på det sättet ska dock läggas fram vid huvudförhandlingen.

I domstolsärenden och mål i förvaltningsdomstolarna kan både muntlig och skriftlig handläggning förekomma under avgörandeskedet. Parterna kan argumentera muntligt och lägga fram bevisning vid ett sammanträde medan den resterande delen av handläggningen sker skriftligt. När det gäller brottmålsprocessen i tingsrätt har vi inte föreslagit att en sådan ordning bör införas. Vi anser inte heller att det finns skäl att föreslå det för hovrättsprocessens del. När det krävs en muntlig förhandling för att hovrätten ska kunna avgöra målet bör en huvudförhandling hållas. Det innebär att det finns en naturlig start- och slutpunkt för rättegången. Huvudförhandlingen ska hållas koncentrerad och avgörandet får bara grunda sig på vad som förekommit under denna. Dessa grundprinciper i rättegångsbalken bör upprätthållas även i hovrättsprocessen. Däremot finns det enligt vår mening anledning att överväga om huvudförhandlingen i hovrätten kan göras mer koncentrerad genom att öka användningen av hänvisning till muntlig bevisning.

En av de största förändringar som EMR-reformen inneburit är att den muntliga bevisningen som huvudregel ska läggas fram genom uppspelning av ljud- och bildupptagningar av förhören i tingsrätten (se SOU 2012:93, avsnitt 3.4.2). Detta har i praktiken medfört att en huvudförhandling i hovrätten skiljer sig från en huvudförhand-

ling i tingsrätten genom att det i väsentligt mindre omfattning tas upp bevisning genom förnyade förhör. Under det skede av huvudförhandlingen då den muntliga bevisningen läggs fram är vanligtvis rätten, den tilltalade, försvararen, åklagaren och målsägandebiträdet, om det finns ett sådant, närvarande i salen och ser tillsammans på de videoinspelade förhören. I många av de mål som avgörs i hovrätterna kan uppspelningarna av förhören pågå under flera huvudförhandlingsdagar. I omfattande mål kan dagarna behöva spridas ut under en längre tid för att de olika aktörerna ska kunna närvara samtidigt. Det kan ifrågasättas om det är en ändamålsenlig ordning.

Den nya tekniken och den möjlighet till hänvisning till såväl skriftlig som muntlig bevisning som infördes genom EMR-reformen innebär att det finns förutsättningar för en mer flexibel och koncentrerad form av huvudförhandling. Rätten kan – inom ramen för huvudförhandlingen – ta del av den muntliga bevisningen utan att parterna behöver vara närvarande. Erfarenheterna från EMR-reformen visar att hänvisning till ljud- och bildupptagningar förekommer, men endast i begränsad omfattning. Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om bestämmelserna som gäller hänvisning till muntlig bevisning i hovrätten bör ändras.

12.8.2 Hänvisning till muntlig bevisning enligt dagens bestämmelser

Bestämmelserna om hänvisning till bevisning är utformade på samma sätt i tvistemål och brottmål i både tingsrätt och hovrätt. När det gäller brottmål i hovrätten finns bestämmelsen i 51 kap. 19 § första stycket RB. Enligt denna får bevisning läggas fram genom hänvisning till handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt. Motsvarande bestämmelse finns i 43 kap. 8 § (tvistemål i tingsrätt), 46 kap. 6 § (brottmål i tingsrätt) och 50 kap. 19 § (tvistemål i hovrätt).

Begreppet *handlingar i målet* omfattar även ljud- och bildupptagningar av förhör. Det är rätten som ska avgöra om det är lämpligt att lägga fram bevisning genom hänvisning. Rätten kan på egen hand väcka frågan om det bör ske.

I motiven behandlas rättens överväganden om det är lämpligt med hänvisning framförallt i författningskommentaren till 43 kap. 7 § RB (som gäller möjligheten att hänvisa till yrkanden, inställningar och utveckling av talan i en tvistemålsprocess i tingsrätt).

Där anges som exempel på vad som i det enskilda fallet kan göra förfarandet med hänvisning lämpligt att det underlättar förståelsen av materialet och genomförandet av förhandlingen eller på annat sätt leder till en mer effektiv och ändamålsenlig process. Vidare anges det där att parterna bör ha stort inflytande över frågan om hänvisning ska användas och att hänvisning i normalfallet inte bör ske om någon part motsätter sig det. Om det kan misstänkas att en part kan få svårt att följa processens förlopp och tillgodogöra sig processmaterialet, om detta inte läggs fram muntligen, talar det enligt regeringen mot att tillåta hänvisning (prop. 2004/05:131 s. 245)

När det allmänt gäller möjligheten att ersätta muntliga framställningar med hänvisning till handlingar uttalade regeringen i EMR-propositionen att den borde utnyttjas restriktivt i brottmål. Det motiverades med att det för den enskildes upplevelse av en rättvis rättegång är av stor betydelse att förfarandet är lättbegripligt och överskådligt och att det inte får råda någon tvekan om att den tilltalade förstår vad anklagelserna innebär. Enligt regeringen torde flertalet brottmål avgöras enklast och bäst efter en huvudförhandling, med övervägande muntliga inslag, i varje fall i första instans (a. prop. s. 147).

Det regeringen anförde som skäl för att vara restriktiv med att tillåta hänvisning i brottmål ska ses mot bakgrund av att möjligheten att ersätta muntliga framställningar med hänvisning till handlingar omfattar yrkanden, inställningar, gärningsbeskrivningar och hela åklagarens sakframställan i såväl tingsrätt som hovrätt. När det gäller dessa delar av en brottmålsförhandling i tingsrätt, som alltså innefattar åklagarens redogörelse för vad som läggs den tilltalade till last, är det naturligt att hänvisning till handlingar bara bör förekomma i undantagsfall. Det är också naturligt att man vid lämplighetsbedömningen måste lägga stor vikt vid parternas uppfattning om det gäller hänvisning till en sakframställan eller skriftlig bevisning som en part åberopar. Parten kan då göra bedömningen att det är nödvändigt med en muntlig framställning för att peka på det som denne vill lyfta fram i materialet. Motparten kan också anse att en muntlig framställning med möjlighet att ställa frågor i anslutning till detta är nödvändigt för att denne ska förstå materialet.

När det gäller att bedöma om det är lämpligt att lägga fram de förhör som spelats in vid tingsrätten genom hänvisning i hovrätten görs sig andra hänsyn gällande. Vad bedömningen gäller är om det är lämpligt att hovrätten tar del av upptagningarna av förhören i

tingsrätten på egen hand eller om de ska spelas upp vid en huvudförhandling där parter, ombud och åhörare kan närvara. Bevisningen presenteras på samma sätt oavsett om det sker genom hänvisning eller om den läggs fram vid huvudförhandlingen. I båda fallen kan parterna i sin sakframställan och sitt slutanförande lyfta fram och peka på vad som sägs under förhören.

Om ljud- och bildupptagningar av förhör i tingsrätten läggs fram genom hänvisning tittar ledamöterna på förhören tillsammans på samma sätt som när de läggs fram vid en huvudförhandling. Det bör ske efter att förhandlingen inletts och parterna har utvecklat sin talan enligt vad som normalt följer av processordningen. På det sättet får rättens ledamöter veta parternas positioner i hovrätten och parterna kan lyfta fram det de anser vara viktigt i förhören. Rätten tittar på förhören antingen i en förhandlingssal eller i något av de tjänsterum där föredragningar hålls. I övrigt är den enda skillnaden att det inte sker i parternas närvaro.

Partsinsyn och sekretess

Enligt 43 kap. 4 § OSL omfattas bilden i en ljud- och bildupptagning av ett förhör av sekretess. Enligt dagens bestämmelser har en part ingen ovillkorlig rätt att få en kopia av den bild som ingår i en ljud- och bildupptagning, trots att den utgör processmaterial. Tvärtom anses det generellt olämpligt att ge ut kopior av bilden (se NJA 2008 s. 883). Däremot kan parten och dennes ombud titta på ljud- och bildupptagningarna i domstolens lokaler och få kopior av ljudupptagningarna.

Insynsutredningen har föreslagit att det i rättegångsbalken bör införas en bestämmelse som slår fast att en part har en ovillkorlig rätt att hos domstol ta del av ljud- och bildupptagningarna (se delbetänkandet *Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.*, SOU 2008:93). Utredningen föreslår att denna rätt förenas med ett straffsanktionerat förbud mot att i eller från domstolens visningslokal ta upp eller överföra bild. Vidare föreslår utredningen att det införs en uttrycklig bestämmelse som anger att rätten på begäran av part får lämna ut en kopia av ljud- och bildupptagningen även om sekretess gäller för bilduppgifterna enligt 43 kap. 4 § OSL om det är lämpligt. Ett utlämnade av en kopia av ljud- och bildupptagningen ska enligt utredningens förslag få förenas med ett förbehåll, om det behövs för att eliminera risken för missbruk. Genom ett förbehåll

ska rätten kunna begränsa mottagarens rätt att kopiera, sprida eller annars förfoga över bildupptagningen.

EMR-utredningen har utifrån sin utvärdering av EMR-reformen gjort bedömningen att det inte finns behov av en sådan reglering som Insynsutredningen föreslår, SOU 2012:93, avsnitt 3.1.3. Utvärderingen visar att det varit sällsynt att ljud- och bildupptagningar begärts ut. I de fall det funnits ett behov för en part eller ett ombud att ta del av förhören på nytt har det fungerat väl att det har kunnat ske i domstolens lokaler. Från advokaternas håll har man framhållit att det ofta är tillräckligt att få en kopia av ljudupptagningarna i de fall förhören måste gås igenom på nytt inför hovrättsförhandlingen.

12.8.3 Möjligheten att hänvisa till ljud- och bildupptagningar av förhör i tingsrätten bör användas i större utsträckning

Bedömning: Det finns flera fördelar med att muntlig bevisning i hovrätten i så stor utsträckning som möjligt läggs fram genom hänvisning till tingsrättens ljud- och bildupptagningar. Generellt sätt ökar det förutsättningarna för en ändamålsenlig och koncentrerad huvudförhandling i hovrätten.

EMR-utredningens utvärdering visar att möjligheten att hänvisa till ljud- och bildupptagningar av förhör från tingsrätten endast använts i begränsad omfattning av hovrätterna. Från hovrätternas sida har det framförallt lyfts fram att det beror på att parterna ofta motsätter sig detta. Det är visserligen inget hinder mot att hänvisning används och det har framkommit att det förekommit att förhören har lagts fram på detta sätt även när någon part motsatt sig det. EMR-utredningens bedömning är att hänvisningsmöjligheten bör kunna användas i större utsträckning (se SOU 2012:93, s. 246–250).

Det är också vad som förts fram av hovrättsdomare vid de diskussionsmöten som vi genomfört. Vid dessa har man även från åklagarhåll framhållit att hänvisning borde kunna användas i större utsträckning och att det finns behov av en tydligare bestämmelse

om när det ska ske.²³ I Domstolsverkets rapport *Resursfördelningen efter EMR* (2010:3) anges däremot att det från domarhåll har ifrågasatts vilka vinsterna är med en sådan hänvisning eftersom det är lika resurskrävande för domarna att ta del av förhören enskilt som vid en förhandling. Det ska dock anmärkas att det av rapporten framgår att det vid den tidpunkten endast förekommit hänvisning till ljud- och bildupptagningar vid en hovrätt.

Från advokat kåren har det framkommit en negativ inställning till en ökad användning av möjligheten till hänvisning om inte parterna själva får disponera över frågan. Vid de diskussionsmöten som vi genomfört har advokaterna betonat att det finns ett egenvärde i att den tilltalade kan se att rättens ledamöter koncentrerat tittar och lyssnar på förhören. Advokaterna har också betonat att det i vissa mål är nödvändigt för dem att ta del av förhören på nytt för att kunna fullgöra sitt uppdrag i hovrätten och att det då är att föredra att göra det vid huvudförhandlingen.

Enligt vår uppfattning är en rimlig utgångspunkt att parterna ska bestämma vad hovrätten ska pröva, medan hovrätten ska besluta om formerna för prövningen, t.ex. på vilket sätt som rätten ska ta del av den muntliga bevisning som åberopas av parterna. Att det sker genom hänvisning innebär flera fördelar. Det skapar förutsättningar för mer koncentrerade och effektiva huvudförhandlingar. Andelen brottmål som tar lång tid i anspråk har ökat i hovrätterna. Vid de diskussionsmöten vi hållit har man från hovrätternas sida lyft fram att ett av de största praktiska problemen med dagens hovrättsprocess är att hitta förhandlingstider som passar de inblandade aktörerna, framförallt i mål där den tilltalade är häktad. Detta problem har även förts fram från advokathåll. Om rätten i fler fall tar del av de inspelade förhören på egen hand kan hovrätterna i större utsträckning själva planera när det sker och de övriga aktörerna behöver inte bindas upp just dessa dagar. Detta underlättas ytterligare av vårt förslag att nämndemän inte ska delta vid avgörandet i hovrätten. Ledamöterna i hovrätten kan avsätta det antal dagar som krävs för att i följd ta del av förhören. Förhandlingarna bör på det sättet kunna hållas mer koncentrerade. Det blir också tydligt att huvudförhandlingen i hovrätten är inriktad på att överpröva tingsrättens dom utifrån de ståndpunkter som parterna för fram. Under huvudförhandlingen anger parterna sina stånd-

²³ Den uppfattningen framkommer också i Åklagarmyndighetens promemoria, *Erfarenheter av reformen En modernare rättegång*, Utvecklingscentrum Malmö, 2009-12-22.

punkter och argumenterar för dessa. Det sker när de anger yrkanden och inställningar samt utvecklar och slutför sin talan. Den muntliga bevisningen som tagits upp i tingsrätten kan hovrätten ta del av för sig.

Att rätten tar del av förhören på egen hand bör också generellt sett leda till att tiden kan utnyttjas mer effektivt. Visserligen tar uppspelningen av förhören samma tid i anspråk, men rätten kan själv välja när på dagen man ska börja, ta paus och avsluta uppspelningarna. Tid behöver inte läggas på att parter och åhörare ska återamlas i samband med pauser.

Hänvisningsmetoden kan också vara viktig ur en kvalitetsaspekt. Hovrättens ledamöter kan vid behov göra uppehåll i uppspelningarna för att förvissa sig om att man uppfattat det som sagts rätt och vid behov diskutera det direkt. Det finns det sällan möjlighet att göra när förhören spelas upp vid en huvudförhandling. Det får då i stället anstå till en paus eller till överläggningen.

En invändning som förts fram mot att rätten tar del av förhören utan att parterna är närvarande är, som sagt, att det för den tilltalades upplevelse av rättegången kan vara viktigt att se när ledamöterna i rätten tar del av förhören. Att den tilltalade ska uppleva rättegången som rättvis är givetvis av stor betydelse. Denne har dock i regel varit närvarande vid förhören i tingsrätten. För många tilltalade är det nog svårt att förstå varför de ska behöva återuppleva förhören genom att titta på dem samtidigt som rätten. Vi menar att värdet av att den tilltalade kan se när rätten tar del av förhören därför inte ska överdrivas. För den tilltalades upplevelse av en rättvis rättegång i hovrätten är det enligt vår bedömning viktigare att rätten i domen redovisar den tilltalades invändningar mot tingsrättens dom och tar ställning till dessa. Att rätten tittar och lyssnar på förhören lika koncentrerat oavsett om det sker tillsammans med parterna eller på egen hand är en självklarhet. För hovrätterna är det en viktig pedagogisk uppgift att förklara hur hänvisning går till och vilka fördelar det innebär. Det kan ske när frågan om hänvisning tas upp före förhandlingen. När hänvisning ska användas bör det också vara lämpligt att rätten kort förklarar hur det går till efter att parterna utvecklat sin talan. Det ska även poängteras att en viktig del av försvararens uppdrag är att förklara för sin klient hur processen går till.

En annan invändning som förts fram mot en utökad användning av hänvisning till ljud- och bildupptagningar är att det kan vara nödvändigt för försvararen och åklagaren att ta del av förhören på

nytt. I vissa fall, t.ex. mål med häktade där det endast har gått en kortare tid sedan huvudförhandlingen i tingsrätten eller när det finns utförliga referat i tingsrättens dom kan det vara så att det inte finns något behov av det. Men vi har förståelse för att det ofta krävs. I dag måste försvararen eller åklagaren i sådana fall i regel antingen nöja sig med en kopia av ljudupptagningen eller titta på ljud- och bildupptagningen i domstolens lokaler. För den som närvarat vid förhören i tingsrätten kan det säkert i många fall vara tillräckligt att ta del av ljudupptagningarna. Samtidigt står det klart att det som dokumenterats genom bild kan ha betydelse för bedömningen av bevisvärdet av ett förhör. Det ligger också bakom de ändringar som gjordes i tilltrosbestämmelserna i samband med EMR-reformen (se 50 kap. 23 § RB). Att en försvarare eller en åklagare ska behöva bege sig till domstolen på dess expeditionstider för att där titta på förhören kan försvåra deras möjligheter att förbereda sin talan i hovrätten. Om den tilltalade är häktad är de praktiska möjligheterna för denne att kunna ta del av såväl ljud- som bildupptagningen mycket begränsade. Vi ställer oss därför bakom Insynsutredningens förslag om att kopior av ljud- och bildupptagningarna ska kunna lämnas ut och att det ska kunna förenas med förbehåll om att inte sprida dessa vidare. Vi anser att en sådan ordning är rimlig om hänvisning till ljud- och bildupptagningar ska komma till användning i en väsentligt ökad utsträckning. Med en sådan rätt blir det möjligt för försvarare och åklagare att titta på förhören på sina kontor vid tider som passar dem. Försvararna kan också titta på förhören tillsammans med sina klienter, vilket i många fall bör göra det lättare att diskutera och förbereda rättegången. Att försvararna ska få ersättning för detta arbete är självklart.

Ytterligare en tänkbar invändning mot en ökad användning av hänvisning till upptagningar av muntliga förhör i hovrätten kan vara att det är en inskränkning i förhandlingsoffentligheten som försvårar allmänhetens insyn i processen. Det är dock fråga om förhör som tagits upp vid en förhandling i tingsrätten. Värdet av att personer från allmänheten eller massmedia kan närvara när dessa förhör spelas upp i hovrätten är enligt vår mening normalt begränsat. Det som bör avgöra hur den muntliga bevisningen ska läggas fram är vad som bäst främjar en ändamålsenlig process i hovrätten. I enskilda mål där det finns ett påtagligt allmänintresse kan det dock i och för sig vägas in i bedömningen av om förhören från tingsrätten bör läggas fram genom hänvisning.

Sammanfattningsvis finns det flera fördelar med att de muntliga förhör som dokumenterats i tingsrätten kan läggas fram genom hänvisning till ljud- och bildupptagningar i hovrätten när det är lämpligt.

12.8.4 Hovrätten ska alltid pröva om hänvisningsmetoden ska användas

Förslag: I 51 kap. 19 § RB införs en bestämmelse med innebörd att hovrätten alltid ska pröva om det med hänsyn till målets omfattning eller övriga omständigheter är lämpligt att ljud- och bildupptagningar i målet läggs fram genom hänvisning.

Enligt 51 kap. 19 § RB får den bevisning som lagts fram i tingsrätten läggas fram genom hänvisning till handlingar i målet om det är lämpligt. EMR-utredningen, har föreslagit att ljud- och bildupptagningar (som omfattas av begreppet handlingar) bör nämnas särskilt i bestämmelsen. Det görs i förtydligande syfte och utredningen lyfter fram det pedagogiska värdet av att bestämmelserna är så tydliga som möjligt (se SOU 2012:93 s. 249 f.).

Vi är i och för sig positiva till en sådan förändring. Den lyfter fram möjligheten att hänvisa till ljud- och bildupptagningar, vilket enligt vår mening är den typ av hänvisning som är viktigast för att åstadkomma en mer ändamålsenlig huvudförhandling i hovrätten. Om ljud- och bildupptagningar nämns särskilt blir det också tydligare att andra lämplighetsöverväganden kan vara aktuella då det är fråga om hänvisning till förhör som tagits upp i tingsrätten än när det är fråga om skriftlig bevisning.

Vid våra överväganden om hur brottmålsprocessen i hovrätt kan göras mer ändamålsenlig har vi dock kommit fram till att det finns skäl att införa en tydligare handlingsdirigerande bestämmelse som särskilt gäller hänvisning till ljud- och bildupptagningar. När det gäller andra handlingar bör däremot den nuvarande bestämmelsen fortfarande gälla.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse som anger att rätten alltid ska pröva om det med hänsyn till målets omfattning eller övriga omständigheter är lämpligt att ljud- och bildupptagningar i målet läggs fram genom hänvisning.

Med en sådan bestämmelse blir det tydligare att hovrätten alltid ska överväga om de inspelade förhören ska läggas fram genom hänvisning. Att ta ställning till om hänvisning ska användas blir en naturlig del av beredningen av alla mål som ska avgöras vid en huvudförhandling. Det tydliggör också att det är rätten som avgör hur den muntliga bevisningen ska presenteras. Mot bakgrund av de fördelar med hänvisningsmetoden som vi redogjort för i föregående avsnitt är det angeläget att bestämmelserna är utformade så att hänvisning används i tillräcklig omfattning. Vi bedömer att en bestämmelse av det slag vi föreslår bör bidra till att så blir fallet.

Enligt vår mening bör hänvisning till de inspelade förhören kunna användas i ett stort antal av de mål som ska avgöras vid huvudförhandling i hovrätten. Hovrätten ska konsekvent överväga om alla eller några av förhören bör läggas fram på det sättet. Att hänvisning används bör, i varje fall när målet är av viss omfattning, generellt skapa förutsättningar för mer ändamålsenliga och koncentrerade huvudförhandlingar. Samtidigt finns det situationer då det av olika skäl kan vara mindre lämpligt.

En faktor som ofta bör ha stor betydelse är målets omfattning. Men det måste ske en lämplighetsbedömning utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Vad som framförallt bör ha betydelse är vad som bäst främjar en ändamålsenlig huvudförhandling.

I vissa typer av mål står det klart att det är mest ändamålsenligt att ljud- och bildupptagningarna läggs fram direkt vid huvudförhandlingen utan hänvisning. Det gäller framförallt de mål där huvudförhandlingen endast tar upp till några timmar eller en dag att genomföra även om bevisningen spelas upp vid denna. Som vi betonat tidigare bör rätten inte ta del av förhören genom hänvisning före huvudförhandlingen. Det bör ske först efter den inledande delen av huvudförhandlingen där parterna redogjort för sina yrkanden och utvecklat sin talan. Att rätten efter en kortare inledning tar del av förhören på egen hand och att huvudförhandlingen återupptas efter någon eller några timmar bör sällan vara en praktisk ordning. När det behöver hållas en huvudförhandling i sådana mål bör det i regel vara mest ändamålsenligt att ljud- och bildupptagningarna läggs fram vid förhandlingen i parternas närvaro.

Bedömningen av om ett förhör ska läggas fram genom hänvisning kan också bero på vad det är för typ av förhör och vilken övrig utredning som parterna åberopar i hovrätten. Det kan finnas

skäl att spela upp något eller några förhör vid huvudförhandlingen och lägga fram resterande förhör genom hänvisning.

Med hänsyn till vårt uppdrag gäller vårt förslag endast för hovrättens handläggning av brottmål. Om en bestämmelse av det slag som vi föreslår införs kan det finnas skäl att överväga att införa en motsvarande bestämmelse i 50 kap. RB. Den frågan får dock behandlas vid den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet.

12.9 Utevarofrågor

Bedömning: Vi ansluter oss till EMR-utredningens förslag om att ett överklagande ska förfalla om inte särskilda skäl talar mot det i de fall då en enskild klagande som förelagts att infinna sig personligen vid huvudförhandlingen endast inställer sig genom ombud.

Inom ramen för denna utredning är det inte motiverat att föreslå förändringar om hur utevarosituationer i hovrätten ska hanteras. Däremot bör regeringen överväga att ta initiativ till en allmän översyn av de personella straffprocessuella tvångsmedlen, där bl.a. frågan kan tas upp om förutsättningarna för att hovrätten ska kunna besluta om tvångsmedel som syftar till att en rättegång ska kunna genomföras i andra instans.

12.9.1 Nuvarande bestämmelser

Bestämmelser om hur hovrätten ska handlägga ett brottmål när en part inte kommer till en huvudförhandling i hovrätten finns i 51 kap. 21 § RB. Om en enskild klagande uteblir från sammanträde för huvudförhandling, förfaller överklagandet. Överklagandet ska också förfalla om en enskild klagande som förelagts att inställa sig personligen endast inställer sig genom ombud och hovrätten inte anser sig kunna avgöra målet (51 kap. 21 § första stycket RB). Enligt fjärde stycket i samma bestämmelse *får* hovrätten avgöra målet om en enskild klagande som förelagts att inställa sig personligen endast inställer sig genom ombud. Någon närmare reglering av förutsättningarna för när överklagandet ska förfalla eller när målet ska avgöras i sak framgår inte av bestämmelsen. I praktiken är det vanliga att hovrätten i en sådan situation beslutar att överklagandet förfaller.

I 51 kap. 21 § andra och tredje stycket RB finns bestämmelser om utdömmande av vite och hämtning av en enskild motpart eller målsägande som inte kommer till huvudförhandlingen personligen. Om vite förelagts motparten eller om denne ska hämtas och hämtning inte kan ske får hovrätten enligt 51 kap. 21 § fjärde stycket avgöra målet trots att denne inställt sig endast genom ombud eller uteblivit. Det finns också möjlighet att häkta en tilltalad enligt den allmänna bestämmelsen i 24 kap. 1 § RB. Enligt praxis är dock möjligheten att häkta en tilltalad som frikänns i tingsrätten begränsad (se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 51 kap. 8 § tredje stycket med vidare hänvisningar).

En sak som kan ha betydelse för om målet kan avgöras trots att någon av parterna uteblivit är om dennes närvaro är nödvändig av utredningsskäl. När det gäller utredningen i skuldfrågan bör åklagarens uppfattning om vilken utredning som krävs vara avgörande även i andra instans. Efter EMR-reformen bör det i regel inte krävas några förnyade förhör i hovrätten. I vissa fall kan tilläggsförhör behöva hållas. Då krävs förstås att den som ska höras närvarar vid förhandlingen. Men i normalfallet bör de förhörsuppgifter som tagits upp och dokumenterats i tingsrätten vara tillräckliga. Hovrätten har dock även ett ansvar för att underlaget för bedömningen av påföljdsfrågan är tillräckligt. För att så ska vara fallet kan det vara nödvändigt att den tilltalade närvarar personligen. Det är också viktigt att hålla i minnet att en klagande som i efterhand visar att han eller hon hade laga förfall för sin utevaro, som denne inte kunde anmäla i tid, har rätt att få målet återupptaget (51 kap. 22 § RB). Om målet avgörs i klagandens utevaro fråntas denne möjligheten att få målet återupptaget även om han eller hon haft giltigt skäl för sin utevaro. Ett avgörande i utevaro kan alltså inte alltid anses vara till fördel för den tilltalade, jämfört med att överklagandet förfaller.

Utrymmet att genomföra en huvudförhandling när den tilltalade inte är personligen närvarande påverkas av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. En utgångspunkt för svensk del är att den tilltalade ska vara personligen närvarande när en huvudförhandling hålls i hovrätten (jfr 21 kap. 2 § RB). En sådan rätt följer även av rätten till en rättvis rättegång. Om den tilltalade kallats och delgetts på ett korrekt sätt till en förhandling, men väljer att inte komma dit är det som regel inte oförenligt med rätten till en rättvis rättegång att genomföra förhandlingen (se rättsfallet NJA 2000 s. 661 och vidare avsnitt 11.6).

I avgörandet NJA 2009 s. 836 har Högsta domstolen uttalat sig om behovet av den tilltalades personliga närvaro i situationer då det inte krävs av utredningsskäl. Domstolen har angett vissa hållpunkter för bedömningen av när den tilltalades närvaro är nödvändig i sådana fall. Av särskild betydelse är om den tilltalade riskerar en betydande straffskärpning. Med det bör framförallt avses fall då den tilltalade frikänns av tingsrätten för ett åtal där påföljden vid en fällande dom skulle ha bestämts till ett långvarigt fängelsestraff. Även om den tilltalade riskerar en mycket betydande straffskärpning kan det, enligt Högsta domstolen, vara aktuellt att avgöra målet i dennes utevaro i fall då denne avvikit eller håller sig undan. Bedömningen kan också påverkas av om den tilltalade på ett tydligt sätt avstått från sin rätt att närvara personligen och i stället företräds av sin försvarare.

12.9.2 Våra överväganden om förändringsbehovet

Under vårt utredningsarbete har en del hovrättsdomare fört fram önskemål om att bestämmelserna som rör hur hovrätten ska handlägga ett mål när en enskild klagande eller motpart inte kommer till en huvudförhandling ska ses över. Det gäller framförallt bestämmelsen om när ett överklagande från en enskild klagande ska förfalla (51 kap. 21 § första stycket jämfört med fjärde stycket RB). Men det har även gällt möjligheten att avgöra ett mål när en enskild motpart inte är personligen närvarande vid huvudförhandlingen (51 kap 21 § fjärde stycket RB). Det har även efterfrågats en bestämmelse som tydliggör i vilka situationer det ska kunna vara möjligt att häkta en tilltalad som frikänns i tingsrätten för att säkerställa att en huvudförhandling kan genomföras i hovrätten.

I viss mån kan de praktiska möjligheterna till utevarohandläggning i hovrätten sägas ha påverkats av EMR-reformen. Hovrätterna har numera normalt tillgång till de relevanta förhörsuppgifterna genom de inspelade förhören från tingsrätten. Tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. Men möjligheten att få en dom i första instans överprövad i andra instans är också av grundläggande betydelse. För att det ska kunna ske på ett effektivt och ändamålsenligt sätt krävs att det finns garantier för att målen i andra instans kan avgöras. Målsättningen måste vara att ingen förhandling ska behöva ställas in i onödan på grund av hur bestämmelserna är utformade eller hur de tillämpas. Parterna har ett ansvar

för att medverka till att målen kan avgöras. Det gäller i särskilt hög grad den part som har överklagat tingsrättens dom och på det sättet påkallat en rättegång i andra instans. Om en enskild klagande som kallats att inställa sig till en huvudförhandling i hovrätten utan giltigt skäl uteblir från denna bör det i regel kunna ses som att denne visat att han eller hon inte är intresserad av en förnyad prövning.

Problemet med att förhandlingar får ställas in för att någon part eller förhörsperson uteblivit är mindre i hovrätt än i tingsrätt. När det gäller målsäganden och vittnen är normalt de förhör som tagits upp och dokumenterats i tingsrätten genom ljud- och bildupptagningar tillräckliga. Den förändring av hovrättsprocessen som genomfördes genom EMR-reformen har alltså minskat risken för inställda förhandlingar.

Den i praktiken vanligaste utevarosituationen är att en enskild klagande inte inställer sig personligen till förhandlingen i hovrätten. Den situationen kan hanteras genom bestämmelsen om att överklagandet i en sådan situation förfaller. Efter EMR-reformen har det dock rests frågetecken om hur hovrätterna ska hantera dessa situationer. Vi bedömer därför att det är viktigt att bestämmelsen om när ett överklagande ska förfalla förtydligas.

Den nuvarande bestämmelsen i 51 kap. 21 § fjärde stycket RB anger ingen gräns för vilka mål som kan avgöras vid huvudförhandling utan att den tilltalade är personligen närvarande. Hovrätterna får alltså göra en bedömning i det enskilda fallet av om det är möjligt att avgöra målet i en sådan situation. Hovrätterna kan få ledning för bedömningen genom Högsta domstolens och Europadomstolens praxis. Om motparten inte kommer till förhandlingen trots att han eller hon delgetts kallelse till denna bör det normalt kunna ses som att denne avstått från sin rätt att själv närvara vid förhandlingen. Men det kan finnas skäl som medför att målet trots det inte kan eller bör avgöras utan att den tilltalade närvarar personligen (se rättsfallet NJA 2009 s. 836).

Om ett mål inte kan avgöras utan att den tilltalade närvarar personligen är det givet att det bör vara aktuellt att överväga tvångsmedel mot den som inte kommer till förhandlingen. Det kan vara nödvändigt för att få till stånd en förhandling inom rimlig tid. Om vite eller hämtning inte är verkningsfulla medel för att få till stånd en förhandling kan det enda alternativet, enligt gällande rätt, vara att häkta en tilltalad som inte kommer frivilligt till förhandlingen.

Möjligheten att besluta om häktning kan dock vara begränsad beroende på utgången i målet vid tingsrätten.

Enligt vår mening finns det mycket som talar för att det bör ske en allmän översyn av utformningen av de personella straffprocessuella tvångsmedlen. Det gäller inte minst mot bakgrund av de förslag till ett förändrat påföljdssystem som lagts fram av Påföljdsutredningen. I ett system där det i ökad utsträckning läggs vikt vid att påföljderna är proportionerliga i förhållande till brottets allvar kan det finnas behov av alternativ till de tvångsmedel som står till buds i dag. Provisorisk hemarrest eller kontaktförbud skulle t.ex. i vissa fall kunna vara tänkbara alternativ till häktning eller reseförbud både för att förebygga flyktfara och att den misstänkte kontakter personer för att försöka påverka utredningen. Sådana bestämmelser finns i andra länder, t.ex. i England. En sådan översyn av de straffprocessuella tvångsmedlen faller dock utanför ramen för vårt uppdrag.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det är angeläget att förutläggningarna för när ett överklagande ska förfalla förtydligas. I övrigt anser vi det inte finnas skäl att, inom ramen för denna utredning, närmare reglera hur utevarosituationer i hovrätten ska hanteras. De överväganden som måste göras i sådana situationer beror i hög grad på omständigheterna i det enskilda fallet. Tills vidare bör det överlämnas åt rättstillämpningen att göra dessa bedömningar utifrån det nuvarande regelverket och rådande praxis från Europadomstolen och Högsta domstolen.

12.9.3 En tydligare bestämmelse om när ett överklagande ska förfalla

Att hovrätterna efter EMR-reformen som regel har tillgång till ljud- och bildupptagningar av förhören i tingsrätt har lett till diskussioner om hur hovrätterna ska hantera situationen då den klagande inte inställer sig personligen till huvudförhandlingen i hovrätten.

Presidenterna för de sex hovrätterna har gemensamt uttalat att huvudregeln fortfarande bör vara att överklagandet förfaller²⁴. I praktiken är det också vanligast att så sker. Vid de diskussions-

²⁴ Se bilaga till protokoll från presidentmöte vid Svea hovrätt den 17 juni 2010 (Svea hovrätt dnr 657/10).

möten som vi genomfört med advokater, domare och åklagare har de flesta instämt i att det är en rimlig ordning.

Regeln om att ett överklagande ska förfalla om en enskild klagande uteblir kan ses som en bestämmelse som syftar till att säkerställa att mål ska kunna avgöras i andra instans efter en huvudförhandling där den klagande närvarar. Betydelsen av detta har även Europadomstolen framhållit. Tillämpningen av en sådan bestämmelse får dock inte ske på ett sådant sätt att det i onödan hindrar den tilltalades rätt att avstå från att närvara vid en förhandling och i stället låta sig företrädas av en advokat (jfr Europadomstolens avgörande *Pietiläinen mot Finland* nr 13566/06). Om den tilltalade på ett tydligt sätt förklarar att han eller hon vill att målet avgörs vid en förhandling där denne inte närvarar utan i stället företräds av sin advokat bör alltså överklagandet inte förfalla om hans eller hennes närvaro inte är nödvändig av något annat skäl. Sådana skäl kan vara att den tilltalades närvaro krävs för att hovrätten ska kunna få ett tillräckligt underlag för att ta ställning till frågor om skuld eller påföljd eller att det är fråga om en ung tilltalad.

EMR-utredningen har föreslagit att bestämmelsen i 51 kap. 21 § RB ska förtydligas så att den står i bättre överensstämmelse med hur den tillämpas i praktiken. Enligt utredningens förslag ska överklagandet förfalla om inte särskilda skäl talar mot det. Vi är positiva till en sådan förändring som bör främja en enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av bestämmelsen. Det är ett rimligt krav att den som överklagat till högre rätt som regel ska inställa sig till huvudförhandlingen för att överklagandet ska prövas. Om klaganden uteblir bör det normalt kunna ses som att denne visat att han eller hon inte är intresserad av att få överklagandet prövat.

12.10 Reformatio in pejus

12.10.1 Bakgrund

I våra direktiv anges att en fortlöpande utveckling av påföljds-systemet inneburit att reglerna om förbudet mot ändring till klagandens nackdel i 51 kap. 25 § RB (*reformatio in pejus*) blivit komplicerade, men att dessa regler såvitt möjligt ska upprätthållas. Enligt uppdraget ska vi överväga om reglerna kan förtydligas och göras mer lättillämpade. Vi ska också överväga vad som kan göras åt de särskilda svårigheter som kan uppstå vid tillämpningen av reglerna

om förbudet mot reformatio in pejus om en hovrätt vill handlägga överklaganden av skilda tingsrättsavgöranden i en rättegång.

Vi har mot den bakgrunden funderat över några situationer i vilka förbudet mot att döma till den tilltalades nackdel har fått mindre lämpliga effekter. Den första situationen rör fallet då den dömde i ett mål där tingsrätten bestämt påföljden till villkorlig dom eller skyddstillsyn, överklagar domen och missköter påföljden, avsnitt 12.10.4. Det andra fallet avser regelns tillämpning vid bestämmande av ett gemensamt fängelsestraff för brott som den tilltalade dömts för i två skilda tingsrättsavgöranden, avsnitt 12.10.5.

Förbudet mot reformatio in pejus i 51 kap. 25 § RB innebär att hovrätten vid överklagande endast till den tilltalades förmån, inte kan döma till en påföljd som är att anse som mer ingripande än den som tingsrätten dömt till. Bestämmelsen motiveras väsentligen av att den tilltalade inte ska avstå från att överklaga tingsrättens dom av rädsla för att dömas till ett strängare straff. Några undantag från huvudregeln har gjorts direkt i bestämmelsen. I första stycket anges att överlämnande till särskild vård alltid kan komma i fråga respektive ersättas av annan påföljd. Av andra stycket framgår att sluten ungdomsvård ska jämföras med fängelse. Vidare gäller inte förbudet mot reformatio in pejus om tingsrätten har förenat villkorlig dom eller skyddstillsyn med en föreskrift som förutsätter den tilltalades samtycke och samtycket inte längre består.

Förbudet innebär en begränsning av hovrättens prövning när det gäller påföljd för brott. Men grunderna för förbudet mot reformatio in pejus i påföljdsfrågor har också tillämpats när det gäller särskild rättsverkan (se rättsfallet NJA 1983 s. 425). Därtill har bestämmelsen även gjorts tillämplig avseende utvisning, 51 kap. 25 § RB fjärde stycket.

12.10.2 Påföljdssystemet och påföljdernas svårhet

Bestämmelsen om reformatio in pejus bygger på tanken att påföljderna kan rangordnas inbördes i ingripandegrad. I samband med att brottsbalken ändrades rörande bl.a. graderingen av olika påföljder i svårhetshänseende (prop. 1987/88:120) genomfördes även ändringar i reglerna om omröstning i brottmål (prop. 1988/89:2). Då gjordes även förändringar av undantagen från huvudregeln om reformatio in pejus för att göra förbudet så heltäckande och effektivt som möjligt.

Med påföljd förstås enligt 1 kap. 3 § BrB straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Påföljdssystemets överskådlighet kompliceras av att påföljderna kan kombineras och förenas med särskilda föreskrifter, se uppräkningsen i bilaga 5. Brottsbalken anger en grundläggande princip för gradering av påföljderna ur svårhetssynpunkt. I övrigt har det överlämnats åt domstol att i det enskilda fallet bedöma vilken påföljd som är svårast eller mest ingripande.

Vid flerfaldig brottslighet ska, enligt en allmän princip som har tillämpats sedan 1938, ett gemensamt straff bestämmas för brottsligheten. Principen kommer till uttryck i 30 kap. 3 § BrB som anger att rätten ska döma till gemensam påföljd när någon döms för flera brott, om inte något annat är föreskrivet. Domstolen ska vid påföljdsbestämningen se till brottsligheten i dess helhet och behöver alltså inte bedöma varje brott för sig. Principen gäller även i hovrätten (se rättsfallet NJA 1975 s. 691) och oavsett om brotten i den andra tingsrättsdomen avser nyupptäckt brottslighet eller ny sådan (återfall i brott).

Som vi tidigare redovisat är fängelse, skyddstillsyn och villkorlig dom enligt brottsbalken att anse som svårare påföljder än böter. Det följer av 1 kap. 5 §, 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § BrB. Vidare är fängelse att anse som mer ingripande än villkorlig dom och skyddstillsyn, 30 kap. 1 § BrB.

I förarbetena till reglerna om omröstning i brottmål m.m. (a.a. s. 15 f) anges några praktiska exempel för att åskådliggöra vilken påföljd som i det enskilda fallet ska anses lindrigast. Det har därtill i rättspraxis utmönstrats vissa utgångspunkter om hur man utifrån brottsbalkens påföljdssystem ska bedöma vad som kan anses vara en svårare eller mer ingripande brottspåföljd för den tilltalade. För en mer utförlig genomgång hänvisas till prop. 1987/88:120 och 1988/89:2 samt Welamson m.fl., *Processen i hovrätt och Högsta domstolen, rättegång VI*, fjärde uppl. s. 67 ff. och Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 51 kap. 25 §. Det är alltså i viss utsträckning överlämnat åt rättstillämpningen att avgöra vilken av två påföljder som är svårast eller mest ingripande.

I korthet kan nämnas att böter inte kan ändras till någon annan påföljd och att ett högre bötesstraff förstås är strängare än ett lägre. I anledning av den tilltalades överklagande bör inte antalet dagsböter kunna ökas, eftersom de ger uttryck för straffmätningen. Så länge den totala bötessumman inte höjs torde det dock inte finnas

något hinder mot att sänka antalet dagsböter och höja böternas storlek.

Villkorlig dom och skyddstillsyn är inte i brottsbalken inbördes graderade efter svårhet och ska enligt motiven vara jämställda i svårhetshänseende. I allmänhet anses dock villkorlig dom vara lindrigare, men i förening med ett kraftigt bötesstraff kan bedömningen bli en annan (prop. 1988/89:2 s. 15). Om villkorlig dom eller skyddstillsyn förenas med samhällstjänst eller skyddstillsynen med s.k. kontraktsvård så går det att utläsa av det alternativa fängelsestraffet hur långt straff som skulle ha dömts ut om fängelse hade valts som påföljd. I övriga fall kan påföljdens svårhetsgrad vara besvärlig att avgöra. Valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn beror huvudsakligen på prognoskriterier. Innehållet i dessa påföljder kan dessutom variera kraftigt med olika särskilda föreskrifter.

Skyddstillsyn i förening med fängelse bör i jämförelse med fängelse anses som lindrigare om strafftiden fram till den tidpunkt då villkorlig frigivning kan ske av det fristående fängelsestraffet, är längre än det jämte skyddstillsynen utdömda fängelsestraffet.

När det gäller förverkande av villkorligt medgiven frihet får hovrätten inte besluta om förverkande i domen om inte tingsrätten fattat ett sådant beslut. Inte heller får fängelsestraffet förlängas genom att kortare tid för frihetsberövande avräknas än vad tingsrätten gjort (se rättsfallen NJA 1970 s. 315 och 1979 s. 565). Hovrätten är vidare förhindrad att döma till ett sammantaget lika långt fängelsestraff som tingsrätten gjort, exempelvis till fängelse i två månader, i stället för ett av tingsrätten utdömt fängelsestraff om en månad jämte förverkande av villkorligt medgiven frihet med en månad (se NJA 1991 s. 633). Detta eftersom ju mer tid som läggs på det senare fängelsestraffet, desto mer kommer att kvarstå som möjligt att förverka om den tilltalade begår nya brott under prövotiden. Högsta domstolen har vidare i rättsfallet NJA 1998 s. 713 konstaterat att det sammanlagda fängelsestraffets längd inte får överstiga det fängelsestraff jämte förverkande av villkorligt medgiven frihet som dömts ut i tingsrätten.

Överlämnande till särskild vård kan enligt lag ersättas med övriga påföljder. Av individualpreventiva hänsyn har det ansetts acceptabelt att en tilltalad alltid kan få särskild vård även om det skulle kunna uppfattas som en mer ingripande påföljd. Påföljderna i 31–32 kap. BrB är därför inte graderade i svårhetsgrad.

12.10.3 Påföljdsutredningens förslag

Påföljdsutredningen har i betänkandet *Nya påföljder*, SOU 2012:34, föreslagit att ett påföljdssystem med villkorligt fängelse ska införas. Förslaget innebär i korthet att villkorlig dom och skyddstillsyn ska ersättas av villkorligt fängelse och att påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare ska bestå av två påföljder, böter och fängelse. Under vissa förutsättningar ska det kunna beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Innebörden av ett villkorligt fängelsestraff ska enligt förslaget vara att straffet inte behöver verkställas i kriminalvårdsanstalt om den dömden under en provotid dels inte begår nya brott, dels fullgör en tilläggssanktion som det villkorliga straffet förenas med. Valet av tilläggssanktion ska göras med utgångspunkt i det villkorliga fängelsestraffets längd. Det betyder att ett längre fängelsestraff förenas med en mer ingripande tilläggssanktion.

Utredningen föreslår vidare att villkorliga fängelsestraff ska kunna dömas ut flera gånger och att återfall i brott i första hand ska beaktas genom valet av tilläggssanktion. Därutöver ska rätten, med visst undantag för nyupptäckt brottslighet som kan omfattas av ett tidigare utdömt fängelsestraff, i princip alltid döma ut en särskild påföljd för tillkommande brottslighet i en ny dom, i stället för att undanröja den tidigare påföljden och bestämma en gemensam sådan. Det gäller även när högre rätt dömer för brott som har prövats i flera domar från lägre rätt. Då ska brottsligheten i varje underrättsdom leda till särskild påföljd.

Ett genomförande av Påföljdsutredningens förslag innebär också att de påföljder som är avsedda för unga lagöverträdare inte längre kommer att utgöra överlämnande till särskild vård.

De processrättsliga konsekvenserna av Påföljdsutredningens förslag har utretts och redovisats i en departementspromemoria. Inom ramen för den utredningen har följderna av införandet av nya påföljder analyserats beträffande den nuvarande regleringen av förbudet mot reformatio in pejus, Ds 2012:54 s. 238.

12.10.4 Ytterligare undantag från förbudet mot reformatio in pejus

Förslag: Undantaget i tredje stycket i 51 kap. 25 § RB utvidgas till att omfatta även fall när det finns skäl att undanröja en villkorlig dom eller skyddstillsyn på grund av den dömdes misskötsamhet.

En svårighet som vi har uppmärksammat på är fall då domen i ett mål där tingsrätten bestämt påföljden till villkorlig dom eller skyddstillsyn överklagas av den dömde, som samtidigt missköter påföljden.

Situationen illustreras i rättsfallet NJA 2000 s. 533. I målet hade tingsrätten bestämt påföljden för den tilltalade till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. Om fängelse i stället hade valts som påföljd skulle nio månader ha dömts ut. På grund av att den dömde misskötte behandlingen och inte följde planen, begärde åklagaren att skyddstillsynen skulle undanröjas. Tingsrätten undanröjde skyddstillsynen och bestämde i stället påföljden till fängelse. Den dömde överklagade domen och yrkade bl.a. att den alternativa påföljden skulle bestämmas till ett kortare fängelsestraff. Vidare överklagade åklagaren tingsrättens beslut att undanröja skyddstillsynen. Hovrätten ändrade vare sig tingsrättens dom eller det av åklagaren överklagade beslutet. Högsta domstolen undanröjde domstolarnas beslut om undanröjande av påföljd samt konstaterade att tingsrättens dom inte hade vunnit laga kraft och att skyddstillsynen därför inte borde ha undanröjts. Den dömde uppgav i Högsta domstolen att han inte längre samtyckte till kontraktsvården, varefter domstolen bestämde påföljden till fängelse.

Att en dom avseende utdömd påföljd inte kan undanröjas innan den vunnit laga kraft innebär att den dömde kan förhålla undanröjandet av påföljden genom att överklaga domen. Förbudet mot reformatio in pejus innebär vidare att påföljden inte kan bestämmas till fängelse om inte även åklagaren överklagar, självständigt eller anslutningsvis. Undantag gäller i de situationer då den villkorliga domen eller skyddstillsynen förenats med en föreskrift som förutsätter samtycke och den dömde återtagit samtycket.

I praktiken torde det vara svårt för hovrätten att fastställa påföljden i den beskrivna situationen, dvs. om den dömde allvarligt åsidosätter sina förpliktelser enligt domen. Undantaget från för-

budet mot reformatio in pejus (att det inte gäller när inte den dömde längre samtycker till föreskriften eller påföljden) omfattar inte den beskrivna situationen. Hovrättens möjlighet att bestämma en adekvat påföljd för brottet är därmed begränsad. Det framstår som rimligt att en strängare påföljd, liksom i fall av återtaget samtycke, ska kunna bestämmas när förutsättningarna är uppfyllda för att undanröja påföljden på grund av att den dömde åsidosätter sina förpliktelser enligt domen. Det följer av vårt förslag i 30 kap. 3 a § RB att det då bör krävas ett yrkande från åklagaren om en svårare eller mer ingripande påföljd.

Ett alternativ för att undvika att förbudet mot reformatio in pejus aktualiseras i den beskrivna situationen skulle vara att åklagaren regelmässigt överklagade alla domar avseende villkorlig dom eller skyddstillsyn som den dömde klagat på. Det framstår inte som en ändamålsenlig lösning.

Mot denna bakgrund föreslår vi ett tillägg till undantaget i paragrafens tredje stycke att hovrätten, trots förbudet mot reformatio in pejus, får döma till en svårare eller mer ingripande påföljd om det finns skäl att undanröja påföljden enligt 27 kap. 6 § punkten 3 eller 28 kap. 8 § BrB.

12.10.5 Påföljd för brott som prövats i flera domar

Bedömning: Bestämmelsen i 30 kap. 3 § brottsbalken bör ändras så att högre instans, när den dömer för brott som prövats i flera domar i lägre rätt, ska bestämma särskild påföljd för brottsligheten i varje sådan dom.

En annan situation som kan sägas leda till tillämpningssvårigheter är fall då hovrätten handlagt två skilda domar i en rättegång och dömt till ett gemensamt fängelsestraff. Den situationen illustreras i rättsfallet NJA 2009 s. 34. I rättsfallet hade tingsrätten i två skilda domar dömt den tilltalade för misshandel till villkorlig dom och samhällstjänst 100 timmar, med ett alternativstraff om tre månaders fängelse respektive fängelse i tre månader. Högsta domstolen konstaterade att det inte hade varit möjligt för hovrätten att, i anledning av den dömdes överklagande, som gemensam påföljd bestämma en svårare eller mer ingripande påföljd än vad som bestämts i någon av de underliggande domarna. Eftersom förbudet mot reformatio in

pejus, enligt Högsta domstolen, inte gav anledning att frångå huvudregeln att rätten ska döma till gemensam påföljd när någon döms för flera brott, så bestämdes det samlade straffet till fängelse i tre månader. Genom domen kan den dömda sägas ha undgått en påföljd.

Det svenska straffsystemet, utgår från den s.k. asperationsprincipen. Principen leder till ett sammantaget mildare straff vid flerfaldig brottslighet än om straffen i fall av flera brott hade bedömts självständigt och lagts samman. Den innebär att rätten ska göra en bedömning av hur straffvärd den samlade brottsligheten i målet är och inte en bedömning av vart och ett av brotten för sig. Därefter ska som huvudregel en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten bestämmas.

Systemet är vidare uppbyggt så att reaktionen på brottsligheten för den tilltalade ska bli detsamma när rätten dömer för nyupptäckt brottslighet (brott som begåtts innan en tidigare dom meddelats) i en senare dom, som om brottsligheten hade prövats i den tidigare domen. Resultatet ska alltså bli detsamma oberoende av om brottsligheten prövas genom en eller flera rättegångar. Om rätten fastställer ett särskilt straff för ett sådant brott som har begåtts innan påföljden i en tidigare dom har börjat verkställas, ska rätten därför i möjligaste mån beakta att de båda straffen inte tillsammans överstiger vad som hade kunnat dömas ut om brotten blivit föremål för en gemensam prövning, 26 kap. 2 och 34 kap. 3 §§ andra stycket BrB.

Är i stället fråga om återfall i brott, dvs. ny brottslighet efter den tidigare domen, finns det regler om återfallsskärpning. Återfallet ska beaktas i skärpande riktning vid straffmätningen, om inte det förhållandet beaktas genom påföljdsvalet eller i tillräcklig utsträckning genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, 29 kap. 4 § BrB.

Påföljdsutredningen har i sitt betänkande redogjort för bakgrunden till nuvarande system och rådande principer. De har konstaterat att asperationsprincipen och principen om gemensam påföljd är nödvändiga och välmotiverade inslag i vårt straffsystem och lagt principerna till utgångspunkt för sina överväganden om ett förändrat system. Ett av skälen för att bedöma straffvärdet för brottsligheten i varje mål i dess helhet i stället för de enskilda brotten, är de svårigheter som finns att enligt gällande rätt bedöma brottskonkurrens, dvs. vad som utgör ett eller flera brott. Vi har inte anledning att, inom ramen för denna utredning, ifrågasätta Påföljdsutredningens slutsatser i detta avseende.

Nämnda straffrättsliga principer tillämpas även vid hovrättens prövning av skilda tingsrättsavgöranden i en rättegång. Det torde vara en självklarhet att hovrättens bedömning av den samlade brottslighetens straffvärde i ett mål ska vara ekvivalent och alltså inte skilja sig åt beroende på om brottsligheten har prövats i en eller flera underrättsdomar. Frågan är snarast vilket genomslag principen om en gemensam påföljd ska ha i den övre instansen när hovrätten handlägger de överklagade domarna gemensamt och avgör målen i en rättegång.

Handläggning av flera överklagade mål i en rättegång har typiskt sett påtagliga processekonomiska fördelar. Gemensam handläggning av mål leder till färre inställelser vid domstol och lägre rättegångskostnader. Även om det för hovrätternas del inte finns uttryckliga regler om förening av mål i hovrätt, så sker sådan handläggning ändå i viss utsträckning. Hovrätterna tillämpar då reglerna i 45 kap. 3 § RB (se rättsfallen RH 1988:68 och NJA 1975 s. 691). Gemensam handläggning är ofta en effektiv och ändamålsenlig ordning. Vi ser därför ingen anledning att föreslå regler som skulle försvåra för hovrätterna att handlägga skilda tingsrättsdomar i en rättegång. Om det sker ska dock, enligt nuvarande regler, en gemensam påföljd bestämmas för de aktuella gärningarna.

Påföljdsutredningen har föreslagit ett frångående av principen om gemensam påföljd i övre instans i ett nytt påföljdssystem. Utredningen har en grundtanke att varje utdömd påföljd ska verkställas för sig. Den tanken rimmar mindre väl med en reglering om skyldighet för högre instans att döma till gemensam påföljd vid prövning av flera underrättsavgöranden.

Även med nuvarande påföljdssystem finns det skäl att överväga en ändring av regleringen om gemensam påföljd när flera underrättsdomar i högre instans avgörs i en rättegång. Som tidigare nämnts innebär processen i hovrätt en överprövning av tingsrättens avgörande och inte en omprövning. Det ligger i linje med ett sådant synsätt att hovrätten bör kunna fastställa tingsrättens domslut, om tingsrätten har gjort en korrekt bestämning av påföljden utifrån rådande förutsättningar. Vid överprövningen måste hovrätten självfallet vid straffmätningen även beakta reglerna i 34 kap. BrB om sammanträffande av brott och förändring av påföljd.

Regeln i 30 kap. 3 § BrB skulle enligt vår mening kunna ändras så att högre rätt när den dömer för brott som i lägre rätt har prövats i flera domar, ska döma till särskild påföljd för brottsligheten i varje underrättsdom. Det gäller oavsett om den tilltalade eller åklagaren

till nackdel för den tilltalade har överklagat tingsrättens dom, dvs. oberoende av om förbudet om reformatio in pejus är tillämpligt avseende någon av domarna eller inte.

Med våra förslag blir utrymmet att genom deldom avgöra ett eller flera åtal mot en tilltalad större. Det innebär att situationer av beskrivet slag kan förväntas inträffa oftare. Våra förslag innebär vidare att domstolen inte ska kunna döma till en svårare eller mer ingripande påföljd än vad åklagaren yrkat och att åklagaren ska ange sitt ändringsyrkande i överklagandet. Det får till konsekvens när skilda underrättsdomar prövas av hovrätten i en rättegång att åklagare måste göra ytterligare ett ställningstagande för att bedöma straffvärdet för den samlade brottsligheten och framställa ett gemensamt yrkande om påföljd. Om hovrätten i stället kunde överpröva varje tingsrättsdom för sig skulle förfarandet förenklas. Det finns alltså ytterligare skäl för att frångå principen om gemensam påföljd i högre instans.

Principen om förbudet mot reformatio in pejus måste, som anges i våra direktiv, såvitt möjligt upprätthållas. För att undvika att den dömde skulle kunna undgå en påföljd när hovrätten i en rättegång handlägger skilda tingsrättsdomar skulle ett undantag från förbudet mot reformatio in pejus kanske vid första anblicken kunna te sig som en mer välmotiverad lösning. Vi ser dock klara nackdelar med ett sådant undantag.

Förbudet har till syfte att av billighetsskäl hindra hovrätten från att bestämma påföljden till nackdel för den dömde. Om förbudet mot reformatio in pejus inte skulle gälla vid gemensam handläggning i hovrätten av skilda tingsrättsdomar, skulle hovrättens beslut i en processuell handlägningsfråga ha inverkan på hur ingripande påföljd som kunde bestämmas för den dömde. Beslutas om gemensam handläggning, s.k. sambandslottning och de överklagade domarna prövas i en rättegång, så kan hovrätten fastställa en gemensam påföljd. I vissa fall kan det medföra att den dömde "undgår" en utdömd påföljd. Om hovrätten däremot prövar de överklagade domarna i olika rättegångar kan i andra fall båda underrättsdomarna fastställas. Ett undantag från förbudet mot reformatio in pejus när hovrätten prövar skilda tingsrättsdomar kan därmed leda till att lika fall inte behandlas lika och det brister i förutsebarhet. Sådana konsekvenser kan inte accepteras i brottmålsprocessen.

Sammanfattningsvis förordar vi alltså att bestämmelsen i 30 kap. 3 § BrB ändras så att högre instans ska bestämma särskild påföljd för brottsligheten i varje dom om flera underrättsdomar överprövas

vid samma tillfälle. Mot bakgrund av att ett motsvarande förslag om ändring av den straffrättsliga regleringen har lagts fram av Påföljdsutredningen lämnar vi emellertid inget förslag i denna del.

Rättens sammansättning

13 Rättens sammansättning

13.1 Vårt uppdrag

Enligt våra direktiv ska vi se över frågor om hur tingsrätten i olika situationer bör vara sammansatt och särskilt överväga i vilka fall och i vilka sammansättningar som nämndemän bör medverka. Det gäller även hovrättens sammansättning vid avgörande av brottmål. Vi kommer att lämna förslag och bedöma hur rätten bör vara sammansatt vid avgörande av brottmål i tingsrätt och hovrätt. När rätten prövar en fråga om undanröjande av påföljd eller annan åtgärd i fråga om en påföljd som har dömts ut gäller rättegångsbalkens bestämmelser om brottmål i tillämpliga delar om inte annat särskilt föreskrivs. Vi kommer därför att lämna förslag om rättens sammansättning även i dessa mål. Därtill berör vi några närliggande mål och ärenden i vilka fråga inte är om ansvar för brott men det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska medverka vid avgörandet, t.ex. mål om kontaktförbud och bötesförvandling.

13.2 Gällande rätt

I 1–3 kap. RB ges regler om domstolsväsendet och dess organisation. Dessa kompletteras av bestämmelser bl.a. i tingsrätts- och hovrättsinstruktionerna samt notarietförfordningen.¹ I nämnda kapitel finns bestämmelser om rättens sammansättning och domförhet. Man skiljer på domstolar med olika behörighet, allmänna domstolar och specialdomstolar, samt på domstolar som har olika funktion i den s.k. instansordningen, underrätter och överrätter. I princip väcks talan i allmän domstol vid tingsrätt och överklagande kan vanligtvis ske till hovrätt respektive Högsta domstolen i andra respektive tredje instans.

¹ Förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion, förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion och notarietförfordningen (1990:469)

Tingsrätten ska, om inget annat föreskrivs, bestå av en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB).

När ett brottmål avgörs vid en huvudförhandling är huvudregeln att tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (1 kap. 3 b § första stycket RB). Tingsrätten är dock domför utan nämndemän om det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot (andra stycket). En tingsnotarie eller notarie-meriterad beredningsjurist kan av lagmannen få förordnande att på eget ansvar bl.a. handlägga sådana mål (18 § förordning [1996:381] med tingsrättsinstruktion). När så sker vid huvudförhandling måste dock nämndemän alltid delta i avgörandet.

Rätten får utökas med ytterligare en lagfaren domare om det finns skäl för det. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän (1 kap. 3 b § tredje stycket RB). Målets omfattning och svårighetsgrad är av betydelse för om rätten ska utökas. I förarbetena anförs som skäl för att utöka rätten att målet är så omfattande att huvudförhandlingen beräknas pågå under lång tid eller att det skriftliga materialet är vidlyftigt. Ett annat skäl anges vara att sak- eller rättsfrågorna är komplicerade (prop. 1996/97:133 s. 58). Det avgörande skälet som regeringen framhållit för att förstärka rätten är att det kan vara värdefullt för brottmålsavgörandets kvalitet (a. prop. s. 37).

I 5 kap. RB finns särskilda regler om offentlighet och ordning vid domstolen och i 9 kap. RB bestämmelser om straff för vissa s.k. rättegångsförseelser. Bestämmelserna är gemensamma för rättegången i tvistemål och brottmål. I vissa ordningsfrågor m.m. är det särskilt föreskrivet att ordföranden ensam får fatta beslut. Exempel på sådana fall är beslut för att upprätthålla ordningen i rättssalen, begränsa antalet åhörare eller visa ut den som stör och uppträder otillbörligt. Beslut om exempelvis stängda dörrar, åläggande av tystnadsplikt eller utdömmande av penningböter på grund av rättegångsförseelse ska däremot fattas av rätten.

Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör till rättegången består rätten i allmänhet av en lagfaren domare. Som exempel på avgöranden som fattas av endast en lagfaren domare kan nämnas beslut om avskrivning eller avisning av mål, beslut om undanröjande av godkänt strafföreläggande och dom i mål som avgörs utan huvudförhandling med stöd av 45 kap. 10 a § RB. Tingsrätten får dock ha den samman-

sättning som är föreskriven för huvudförhandling, om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet (1 kap. 3 c § RB).

När domstol prövar fråga om undanröjande av påföljd, ådömande av annan påföljd för brott eller som avser annan åtgärd i fråga om en påföljd som har dömts ut ska brottmålsbestämmelserna i rättegångsbalken gälla i tillämpliga delar (19 § andra stycket RP). Det finns särskilda bestämmelser i 38 kap. BrB som i dessa fall innebär avvikelser från de allmänna reglerna i RB. Om rättens sammansättning finns det särskilt föreskrivet att nämndemän ska delta när tingsrätt avgör vissa frågor (38 kap. 6 § BrB). Det gäller bl.a. fråga om:

1. undanröjande av villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård och ungdomstjänst och bestämmande av ny påföljd,
2. bestämmande av påföljd enligt 34 kap. 10 § andra stycket BrB,
3. undanröjande av och bestämmande av ny påföljd i mål om åtgärd enligt 38 kap. 2 och 2 a §§ BrB, och
4. förverkande av villkorligt medgiven frihet och andra åtgärder enligt 34 kap. 4 § BrB.

Vid prövning av kontaktförbud enligt 18 § lagen (1988:688) om kontaktförbud och av tillträdesförbud enligt 18 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, är särskilt föreskrivet att rätten ska bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän när den avgör saken. Detsamma gäller när tingsrätten avgör frågor om omvandling av fängelse på livstid (13 § lag [2006:45] om omvandling av fängelse på livstid). Även i vissa mål och ärende om tillfälligt näringsförbud och näringsförbud ska nämndemän ingå i rätten vid avgörandet (8, 8 d, 10, 17 och 26 §§ lag [1986:436] om näringsförbud). I 13 och 17 §§ bötesverkställighetslagen (1979:189) finns det också regler om nämndemäns medverkan i rätten. Slutligen finns det en möjlighet ”om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet” att låta nämndemän ingå i rättens sammansättning vid avgörande av ärenden enligt lag (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Det finns vidare särskilda bestämmelser om tingsrätts och hovrätts sammansättning i vissa typer av mål t.ex. fastighetsbildningsmål, patentmål och yttrandefrihets- samt tryckfrihetsmål.

I hovrätt är rätten som huvudregel vid avgörandet i brottmål domför med tre lagfarna domare och två nämndemän (2 kap. 4 § andra stycket RB). Hovrätten är dock domför utan nämndemän vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling eller om det inte finns anledning att döma till svårare straff än böter och inte heller är fråga om företagsbot. Rätten kan även utökas med ytterligare en lagfaren domare och en nämndeman.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd ska hovrätten bestå av tre lagfarna domare. Om frågan är enkel får prövningstillstånd, som inte är begränsat till att gälla viss del av dom eller ett slutligt beslut, meddelas av en lagfaren domare (2 kap. 4 § tredje stycket RB).

En lagfaren domare får vidare i vissa fall ensam besluta om avskrivning av mål och enligt närmare föreskrifter som regeringen meddelar vidta vissa åtgärder för att bereda ett mål (2 kap. 4 § fjärde och femte stycket RB).

I mål avseende överklagande av tingsrättens beslut är hovrätten domför med tre lagfarna domare, dock ska fyra lagfarna domare delta om tingsrätten vid sitt avgörande bestått av tre sådana domare (2 kap. 4 § första stycket RB).

I mål om företrädesvis ekonomisk brottslighet får tingsrätten och hovrätten låta experter på ekonomiska och skatterättsliga förhållanden ingå i rätten som särskilda ledamöter (1 kap. 8 § första stycket och 2 kap. 4 a § RB). Det rör sig om mål om allmänt åtal som är vidlyftiga eller annars särskilt krävande och i vilka ekonomiska överväganden är av väsentlig betydelse. Avsikten med bestämmelsen är att domstolarna i mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet, som ställer höga krav på domstolarna och på att rätten sätter sig in i komplicerade ekonomiska transaktioner, ska kunna bedriva en effektiv process och komma fram till materiellt riktiga domar (jfr prop. 1984/85:178 s. 12 ff.). För ledamöterna gäller vanliga regler om domare, bl.a. om domarjäv och skyldighet att avlägga domared.

13.3 Särskilt om nämndemäns medverkan

Historiskt sett var tingsrätterna inordnade i stads- och lantdomstolar. De större städerna hade rådhusrätter med borgmästare och rådmän som ordinarie ledamöter. Rådhusrätterna var domföra med tre sådana ledamöter. Övriga allmänna underrätter var

häradsrätter vars chefsdomare var häradshövdingen. Häradsrätterna var domföra med en lagfaren domare och nämnd. Vid rättegångsbalkens införande 1948 genomfördes ändringen att även rådhusrätterna skulle döma med nämnd i brottmål. Underrättsorganisationen blev helt enhetlig först 1971 då underrätterna blev tingsrätter.

Nämndemäns medverkan i rätten är inte avsedd att tillföra rätten sakkunskap inom något särskilt område. I jämförelse med lagfarna domare och särskilda ledamöter utmärker sig deras medverkan i stället genom att avsikten är att den ska ge allmänheten insyn i den dömande verksamheten och utgöra en garanti för att domstolarnas verksamhet ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Framförallt är tanken att medverkan av nämndeman ska bidra till att stärka allmänhetens förtroende för rättskipningen och då främst när ett allmänt intresse står mot ett enskilt. Deras om-döme har regelmässigt dessutom ansetts vara av värde vid bevis-prövning av sådana frågor som är vanliga vid rättskipningen i brott-mål. Vidare har det ansetts värdefullt att lekmannasynpunkter kommer till uttryck i de delar av straffrättskipningen där dom-stolarnas utrymme att döma efter skönsmässiga värderingar är större, t.ex. i fråga om påföljdsval.²

Det är regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som fastställer hur många nämndemän som ska finnas i tingsrättens och hovrättens domkrets för tjänstgöring i domstolen (1 kap. 4 § och 2 kap. 4 b § RB). Domstolen fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem. I förordningen (1983:382) om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna föreskrivs att hovrätterna samt tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö själva fastställer hur många nämndemän som ska finnas för tjänstgöring i domstolen. För övriga tingsrätter ska enligt förordningen i stället respektive hovrätt fastställa antalet nämndemän efter förslag från underrätten.

Nämndemännen utses normalt sett inte för att medverka i någon enstaka måltyp vid domstolen. En nämndeman som är knuten till viss domstol kan som regel tjänstgöra i samtliga de mål där nämndemän ska ingå i rätten. Nämndemän ingår i rätten vid prövning av olika typer av mål i såväl tingsrätt och hovrätt. Sedan

² Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, inledningen till 1 kap. Se även SOU 1926:31–33, SOU 1938:43–44, departementschefens uttalanden i NJA II 1969 s. 433 f samt prop. 1975/76:153, som behandlar frågan om nämndemän i hovrätt.

1983 har nämndemännen individuell rösträtt i tingsrätt, vilket infördes i hovrätt i slutet på 1970-talet, och med andra ord ett lika stort inflytande som lagfarna ledamöter. I anledning av att i huvudsak samma principer ligger bakom nämndemannamedverkan i olika domstolsslag och måltyper har Domarlagsutredningen i sitt slutbetänkande *En reformerad domstolslagstiftning*, SOU 2011:42, föreslagit att en särskild lag om nämndemän ska instiftas. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

År 2011 avgjorde tingsrätterna drygt 92 000 brottmål varav drygt ca 54 000 med nämnd (58,7 %).³

13.4 Några tidigare överväganden och reformförslag

13.4.1 En öppnare domarbana

Medverkan av nämndemän i hovrätt infördes år 1977. Förslaget föregicks av utförliga diskussioner.⁴ De skäl som Domarutredningen i betänkandet *En öppnare domarbana*, SOU 1974:96, anförde angående hovrättens domförhet kan sammanfattas som följer.

De skäl som brukar framhållas till förmån för ett lekmanna-inflytande i tingsrätt som krav på insyn, kontroll och medbestämmanderätt samt ökade möjligheter för domstolen att fatta riktiga avgöranden, angavs vara mindre framträdande i överrätt. Betydelsen av nämndemän för att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolen och lekmännens inverkan vid rättskipningen när det gäller Orts- och personkännedom tonades ner av utredningen. Utredningen lyfte i stället fram betydelsen av lekmäns insyn i domstolsarbetet för att förebygga eventuella misstankar om bristande objektivitet och klasstänkande i dömandet. Vidare lyfte Domarutredningen fram att det är till fördel för rättskipningen att så mycket som möjligt av allmänna erfarenheter och kunskaper tillförs domstolarna. Som exempel på frågor där en medverkan av lekmän ansågs lämplig nämndes bevisvärderingsfrågor i brottmål och frågor om val av påföljd. I brottmålen angavs lekmännen särskilt kunna förväntas tillföra allmänna värderingar som finns bland medborgarna i samhället.

³ Domstolsverket, Domstolsstatistik 2011, tabell 1.1 och 1.6.

⁴ För tidigare tankegångar om lekmän i överrätt, se hänvisade förarbeten i prop. 1975/76:153 s. 21 f.

Utredningen ansåg att det visserligen fanns vissa praktiska svårigheter förenade med att låta lekmän medverka och det angavs medföra ökade kostnader. Dessa olägenheter menade man inte skulle ges alltför stor betydelse utan att frågan om nämndemannamedverkan skulle besvaras utifrån principiella utgångspunkter.

Trots att rättsfrågorna intar en mer framskjuten ställning i hovrätten och att hovrätten i praktiken är slutinstans i det stora flertalet mål, ansåg utredningen att det inte borde hindra att lekmän medverkade i hovrätt. I mål där påföljden inte kan bli strängare än böter menade man dock att en sådan medverkan var mindre angelägen (prop. 1975/76:153 s. 22 ff.).

13.4.2 Nämndemannamedverkan i domstol m.m.

År 1997 sänktes antalet deltagande nämndemän i tingsrätt till tre i grövre brottmål. Samtidigt genomfördes ändringar bl.a. avseende möjligheten till förstärkt sammansättning (prop. 1996/97:133). Tidigare skulle tingsrätten i mål om åtal för brott för vilket inte var stadgat lindrigare straff än fängelse i två år bestå av en lagfaren domare och fem nämndemän. Lagändringen skedde i anledning av ett förslag som utarbetats inom Justitiedepartementet och redovisades i promemorian *Nämndemannamedverkan i domstol m.m.* I promemorian, liksom i propositionen, föreslogs dock att antalet nämndemän skulle minska från tre till två.

Riksdagens justitieutskott (bet. 1996/97:JuU17) avstyrkte bifall till förslaget, som inte heller godtogs av riksdagen. Som skäl för det framhöll Justitieutskottet att det fanns en bred enighet om värdet av lekmanamedverkan i domstolarna. Möjligheten att garantera att hänsyn togs till allmänna värderingar och att allmänheten fick en acceptabel insyn skulle enligt utskottet tunnna ut om nämndemännen endast var två. Utskottet menade att fler nämndemän skulle garantera att fler synpunkter kom fram och bedömdes.

13.4.3 Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål

För att se över vad som kunde göras för att ytterligare effektivisera handläggningen av stora och komplicerade brottmål tillsatte Riksåklagaren en arbetsgrupp som i december 2006 lämnade en idé-

skrift, *Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål*. I idéskriften gav arbetsgruppen uttryck för uppfattningen att rättens sammansättning i större omfattning än i dag borde utökas eller förstärkas med specialistkunskap vid större och svårare mål. Specialiseringen inom åklagarorganisationen, inte minst avseende ekobrott och miljöbrott, angavs ha varit särskilt värdefull. I idéskriften påpekades att även advokater alltmer specialiserar sig och att det är motiverat med specialisering för fler brottstyper t.ex. arbetsmiljöbrott och immaterialrättsliga brott. Arbetsgruppen menade att det fanns skäl att utöka specialiseringen exempelvis genom lottningsregler som ser till specialkunskaper och intresse bland domare. Gruppen pekade även på möjligheten att låta domare inneha anställning vid fler än en domstol och möjligheten att adjungera domare från förvaltningsdomstol.

13.4.4 Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol

Målutredningen hade bl.a. i uppdrag att analysera behovet av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende för att åstadkomma särskild snabbhet eller kompetens i domstolsförfarandet. Med särskilda åtgärder avsågs bl.a. författningsreglerade särlosningar i form av t.ex. särskilda ledamöter och regler om sakkunnigbevisning. I betänkandet *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, SOU 2010:44, s. 319 ff. redovisade Målutredningen sina bedömningar. Utredningen menade att särskilda åtgärder borde användas restriktivt och endast när behovet finns för de allra flesta målen av en viss typ. Särskilda sammansättningsregler som innebär att särskilda ledamöter deltar i handläggningen angavs av utredningen vara ett ändamålsenligt sätt att uppnå särskild sakkunskap som bör utnyttjas när ett sådant behov inte kan eller bör tillgodoses genom sakkunnigbevisning. Likaså framhölls förordnande av lagfarna personer med expertkunskaper och inlåning av domare med särskild kompetens från närbelägna domstolar som värdefulla sätt att tillföra domstolen särskild kompetens.

Målutredningen behandlade vidare frågan om generellt prövningstillstånd i brottmål. I samband med det gav utredningen uttryck för uppfattningen att hovrätten bör vara domför vid behandling av frågor om prövningstillstånd i den sammansättning som

gäller i dag, dvs. med tre ledamöter eller, om frågan är enkel, av en ledamot (a.a. s. 296).⁵ Utredningen menade att en mer kvalificerad sammansättning med tre ledamöter, genom den ytterligare kunskap och erfarenhet som den tredje ledamoten tillför, kan bidra till en än högre grad av rättssäkerhet. Förtroendet för domstolarnas målhantering och för att hovrätterna gör en tillräckligt noggrann överprövning av tingsrätternas avgöranden vid prövning av frågor om prövningstillstånd betonades av utredningen. Utredningen menade att det förhållandet att sammansättningen, vad gäller lagfarna ledamöter, överensstämmer med den som normalt gäller vid en fullständig prövning av målen, starkt borde bidra till att skapa ett gott förtroende för hovrätternas behandling av frågor om prövningstillstånd. En ordning med två lagfarna domare, som tidigare gällt i hovrätt och som motsvarar sammansättningen i förvaltningsrätt, förordades därför inte.

13.4.5 Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott

I rapporten *Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott. Redovisning av ett regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket*, 2010, uppmärksammade Domstolsverket frågan om inte de processuella förutsättningarna för domstol att döma till villkorlig dom borde ses över (s. 145). Domstolsverket noterade att det finns en inkonsekvens i att åklagare kan utfärda strafföreläggande för villkorlig dom, med eller utan böter, medan en dom med sådan påföljd inte kan meddelas av en lagfaren domare utan medverkan av nämndemän. Det efterfrågades i rapporten antingen en förändring av domförhållsreglerna så att en lagfaren domare ges rätt att döma till villkorlig dom eller införandet av en möjlighet för tingsrätterna att döma till villkorlig dom utan huvudförhandling, om sådan förhandling varken begärs av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet.

⁵ Ang. de överväganden som ledde till att antalet ledamöter i hovrätt den 1 juli 1993 ökades till tre vid prövning av frågor om prövningstillstånd bl.a. i vissa brottmål, se SOU 2010:44 s. 293 ff.).

13.4.6 En reformerad domstolslagstiftning

Bestämmelserna om rättens sammansättning i brottmål har också berörts i Domarlagsutredningens betänkande, *En reformerad domstolslagstiftning*, SOU 2011:42. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I betänkandet har utredningen bl.a. föreslagit en ny lag om domstolar och domare. Lagen ska enligt förslaget innehålla bl.a. grundläggande bestämmelser om domarbehörighet, dvs. vilka befattningar som medför behörighet att döma i domstol och vilka krav på medborgarskap, kunskapsprov m.m. som utgör en förutsättning för sådan befattning. Förslaget skulle alltså innebära en grundläggande lagreglering för vissa domarbefattningar som enligt den nuvarande ordningen är reglerad endast i förordning.

När det gäller rättens sammansättning föreslår utredningen bl.a. lagregler om vem som ska vara ordförande i rätten i mål med flera lagfarna domare i tingsrätt. Vidare föreslås att bestämmelser om nämndemän som i dag finns i rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, i allt väsentligt oförändrade, ska föras samman i en gemensam lag om nämndemän. I övrigt innebär förslaget strukturella förändringar av rättegångsbalkens första fyra kapitel. De första tre kapitlen skulle enligt förslaget avse tingsrättens sammansättning, hovrättens sammansättning och Högsta domstolens sammansättning. Det fjärde kapitlet skulle avse fördelningen av mål mellan domare.

13.5 Internationella jämförelser

Reglerna om rättens sammansättning skiljer sig åt i olika länders processrättsliga regler, liksom ländernas rättssystem i stort. I det följande redogör vi i korthet för regleringen i brottmål i några andra europeiska länder; Finland, Norge, Danmark, Nederländerna och Tyskland. En mer utförlig redogörelse för utländska bestämmelser om rättegången finns i bilaga 4.

13.5.1 Finland

Tingsrätten är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Tingsrättens sammansättning kan förstärkas med ytterligare en lagfaren domare om det är motiverat med hänsyn till målets

omfattning eller av något annat särskilt skäl. Enligt samma villkor kan tingsrätten även ha en fjärde nämndeman.

Sedan den 1 januari 2009 finns även möjlighet till alternativa sammansättningar. Tingsrätten är numera domför även med en ensam lagfaren domare om det inte för något av de enskilda brotten i åtalet är föreskrivet strängare straff än fängelse två år. Dessutom kan denna sammansättning användas vid vissa särskilt angivna brott även om maximistraffet överstiger två års fängelse. Det rör sig i huvudsak om grova förmögenhetsbrott och straffbart försök till sådana brott.

Vidare infördes en möjlighet att avgöra brottmål med tre lagfarna domare utan nämndemän. Sammansättningen med tre lagfarna domare utan medverkan av nämndemän får användas om det anses motiverat med hänsyn till målets art eller av något särskilt skäl och är avsedd att tillämpas vid särskilt krävande brottmål.

I hovrätten deltar inte nämndemän. Hovrätten är enligt huvudregeln domför med tre domare. Vissa frågor kan avgöras av en ensam domare.

13.5.2 Norge

Huvudregeln är att brottmål avgörs i första instans med en lagfaren domare och två lekmannadomare. I särskilt omfattande mål kan rätten bestå av två lagfarna domare och tre lekmannadomare. Mål om brott som kan straffas med böter eller fängelse högst ett år kan avgöras av en lagfaren domare. Om det finns behov av det kan rätten utse lekmannadomare med särskild fackkunskap.

I andra instans ingår enligt huvudregeln tre lagfarna domare och fyra lekmannadomare i rätten om överklagandet gäller skuldfrågan. Särskilt allvarliga brott avgörs i skuldfrågan i andra instans av en jury som består av lekmän.

13.5.3 Danmark

I Danmark avgörs brottmål av byretten som första instans. Lekmän ska enligt huvudregeln delta vid avgörandet i byretten om det är fråga om att döma ut strängare straff än böter eller då målet i övrigt kan anses vara av särskilt ingripande betydelse för den tilltalade eller av särskilt allmänt intresse. Om målet inte är sådant att det ska

avgöras med en sammansättning av lekmän avgörs det av en lagfaren domare.

Det finns två olika typer av sammansättningar med lekmän beroende på det åtalade brottets allvar. Vanligtvis består byretten av en lagfaren domare och två lekmän (domsmænd). Om målet rör ekonomisk brottslighet och förväntas pågå en längre tid kan rätten förstärkas med ytterligare en lagfaren domare och en lekman. Är brottet sådant att det är aktuellt att döma ut en strängare påföljd än fängelse fyra år, avgörs målet som huvudregel under medverkan av en jury (nævninge). Byretten avgör då målet med en sammansättning av tre lagfarna ledamöter och sex lekmän. Den tilltalade kan besluta att ett mål som annars skulle ha avgjorts med medverkan av nævninge i stället ska avgöras med medverkan av domsmænd. Då tillämpas den ordinära sammansättningen med en lagfaren domare och två domsmænd.

I andra instans består rätten som huvudregel av tre lagfarna domare och tre domsmænd. Mål som avgjorts med nævninge i första instans avgörs med tre lagfarna domare och nævninge i andra instans. Om målet avgjorts med en domare i första instans är överrätten domför med tre lagfarna domare.

Det finns möjlighet att ha särskilda sammansättningar med sakkunniga ledamöter i mål där fackkunskap har betydelse.

13.5.4 Nederländerna

I Nederländerna finns inte något jury- eller nämndemannasystem. Domarna är juridiskt utbildade. Enda undantaget är militärdomstolar och en domstol som tar ställning till kriminalvårdsfrågor, som villkorlig frigivning. I de fallen finns sakkunniga ledamöter. Det förekommer också vid de flesta domstolar icke professionella domare, s.k. ersättningsdomare. Dessa är dock juridiskt utbildade.

Vanligtvis består rättens sammansättning av en eller tre domare. Sammansättningen med tre domare används om målet rör allvarlig brottslighet eller är komplext. Brott där den aktuella påföljden inte överskrider ett års fängelse kan avgöras av en domare, liksom de flesta ekonomiska brott, miljöbrott och ungdomsbrott.

I andra instans består rätten som huvudregel av tre domare.

13.5.5 Tyskland

Lekmannadomare (motsvarande nämndemän) deltar vid dömandet i första instans vid de lokala domstolarna (Amtsgerichten) och i den stora brottmålsavdelningen vid de regionala domstolarna (Landgerichten).

Brott som förväntas leda till mindre än två års fängelse kan avgöras av en lagfaren domare vid Amtsgerichten. Gärningar som vid fällande dom kan leda till två till fyra års fängelse avgörs av en lagfaren domare och två lekmannadomare vid Amtsgerichten. På åklagarens begäran kan ytterligare en lagfaren domare delta vid avgörande av omfattande mål. Brott som kan leda till fängelse i mer än fyra år avgörs i första instans av den stora brottmålsavdelningen vid Landgerichten. Rätten är då sammansatt av två eller tre lagfarna domare och två lekmannadomare.

Mål som avgjorts av Amtsgerichten avgörs i andra instans av lilla brottmålsavdelningen vid Landgerichten. Även där deltar lekmän vid avgörandet. Rätten är sammansatt av en lagfaren domare (eller två om sitsen varit förstärkt i underrätten) och två lekmanndomare.

13.6 Allmänna utgångspunkter

Det är grundläggande att vi har utbildade yrkesdomare i våra domstolar. Beroende på vad målet kräver bör rätten i vissa fall bestå av en mer kvalificerad sammansättning än en lagfaren domare.

Medverkan av nämndemän har gamla traditioner i svensk rätt och det har under lång tid funnits en stor politisk enighet om att systemet har en viktig funktion att fylla i den dömande verksamheten. De oftast framhållna skälen för det är allmänhetens intresse av insyn i och kontroll av domstolarnas verksamhet samt betydelsen av att det allmänna rättsmedvetandet i samhället genomsyrar verksamheten och får genomslag i avgörandet. Demokratiskt valda representanter för allmänheten i rätten kan sägas bidra till legitimitet i rättsskipningen, i den meningen att de rättsprinciper som kommer till uttryck i domstolarna kan förväntas vara förenliga med normerna i samhället. Det gäller särskilt vid allvarigare brott när det kan bli aktuellt med strängare påföljder.

Betydelsen av insyn och kontroll som argument för att nämndemän ska medverka i rätten har förändrats över tid. Behovet av insyn

och kontroll säkerställs i dag i allt väsentligt genom offentlighetsprincipen, som ger allmänheten rätt att ta del av handlingar i målen och genom att rättegångar och domar i allmänhet är offentliga. Till det kommer att domstolarnas verksamhet står under tillsyn av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Det ska i sammanhanget påpekas att numera även massmedia spelar en stor roll vid övervakning av domstolarnas verksamhet. Massmedia följer noga rättsprocesser i domstolarna och sprider information om rättegångar till allmänheten. Överläggning till dom hålls emellertid som huvudregel inom stängda dörrar. Genom att folkvalda ledamöter deltar vid en sådan överläggning kan man säga att allmänheten också får insyn i den del av rättegången som inte är offentlig.

Att upprätthålla ett gott förtroende för rättsväsendet handlar enligt vår mening i grunden om att säkerställa att dömandet håller en hög och jämn kvalitet och att visa det för medborgarna.⁶ Rätten ska därför vara sammansatt så att ett sådant förtroende kan upprätthållas.

Nämndemän medverkar i olika måltyper och den grundläggande funktion som de fyller är i allt väsentligt densamma i alla mål. Nämndemäns individuella rösträtt är generellt reglerad för tvistemål och brottmål. Bestämmelserna om nämndemäns inflytande i vissa frågor som rör ordning och offentlighet vid förhandling är också de gemensamma för både tvistemål och brottmål. Det rimliga i att nämndemän genom sitt deltagande i rätten har inflytande över frågor som rör processen kan i och för sig ifrågasättas. Det är emellertid en övergripande fråga liksom frågan hur nämndemannasystemet ska vara utformat för att bidra till att allmänhetens förtroende för domstolarna upprätthålls. Sådana frågor bör utredas utifrån ett helhetsperspektiv. Regeringen har tillsatt en utredning, Nämndemannautredningen (Ju 2012:08) som genomför en översyn av det nuvarande systemet (Dir 2012:51). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 28 juni 2013.

Frågan om hur rätten ska vara sammansatt i brottmål bör enligt vår uppfattning främst diskuteras utifrån vad som är ändamålsenligt vid målets prövning. Det beror på hur allvarligt brott målet rör och på målets omfattning och beskaffenhet. Det kan också bero på i vilken instans målet prövas. När rätten bör vara sammansatt av flera ledamöter är nämndemannamedverkan den befintliga ordning som står till buds när ett mål ska avgöras vid huvudförhandling i

⁶ Se Förtroendeutredningens betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*, SOU 2008:106, s. 70 ff.

tingsrätt. Det finns emellertid anledning att ha ett mer flexibelt system som medger fler sammansättningar än vad som är fallet enligt nuvarande regler.

Sammanställningen av rätten är av betydelse för såväl en effektiv handläggning som för avgörandets kvalitet. Med utvecklingen i samhället har antalet mål och måltyper i domstolarna ökat. Variationen mellan enklare och mer komplexa mål är stor liksom skillnaderna i målens omfattning. I enklare mål är det ändamålsenligt att målet avgörs av en lagfaren domare. Det innebär också en rationell och effektiv användning av resurser. Mer omfattande och svårare mål kan behöva avgöras i en sammansättning med flera lagfarna ledamöter eller med nämndemän för att säkerställa kvaliteten i dömandet och för att någon av ledamöternas förhinder inte ska leda till att huvudförhandlingen måste tas om. Vi föreslår i det följande några alternativa sammansättningar av rätten för att möta det behovet. Vissa mål kan därtill innehålla komplicerade juridiska eller fackmässiga frågor som ställer krav på särskild kompetens hos en eller flera av rättens ledamöter.

Det är vidare en naturlig utgångspunkt att fler lagfarna domare bör delta vid avgörandet av ett mål i hovrätt än i tingsrätt. Sammanställningsreglerna är utformade så att rättens sammansättning av lagfarna ledamöter i högre instans är starkare än i underinstansen. Det framstår som en given ordning för att säkerställa kvaliteten i överprövningen. Det är något som vi inte har anledning att ifrågasätta.

Reglerna om rättens sammansättning bör vidare vara enkla att tillämpa. Bestämmelserna får inte vara så invecklade att det krävs alltför stora processuella överväganden för att bemanna rätten på rätt sätt. Felaktigt tillämpade sammansättningsregler kan dessutom leda till att förhandlingar behöver ställas in för att rätten inte är domför eller till att mål som avgjorts i fel sammansättning måste återförvisas av högre rätt. Det måste därutöver vara enkelt att planera huvudförhandlingar i tingsrätt och hovrätt. Flera olika sammansättningar av rätten leder till ökad administration i domstolarna. Alltför många särlösningar är därför inte eftersträvansvärt.

13.7 Rättens sammansättning i tingsrätt

13.7.1 Avgörande av mål utan huvudförhandling

Bedömning: Särskilda regler om rättens sammansättning vid avgörande av mål utan huvudförhandling bör inte införas.

I allmänhet avgörs brottmål utan huvudförhandling av en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB). Det är en uppenbart lämplig ordning. Sedan kravet på huvudförhandling mjukats upp och tingsrätterna fått möjlighet att avgöra vissa brottmål på handlingarna, har andelen mål som avgörs utan nämnd ökat markant. I förhållande till 2008 har andelen brottmål som avgörs med nämnd minskat från 77 procent till 58,7 procent 2011.⁷ Det är rimligt att anta att det till stor del beror på att fler mål avgörs utan huvudförhandling. Det finns inget som talar för att det har haft en negativ inverkan på kvaliteten i dömandet. Andelen överklagade brottmål till hovrätt har legat konstant runt tio procent under senare år. Sannolikt innebär det att möjligheten att avgöra brottmål utan huvudförhandling inte har lett till fler överklaganden i denna typ av mål. Det finns ingen anledning att till följd av våra förslag om handläggningen av bötesmål, se avsnitt 10, föreslå någon ändring av hur rättens ska vara sammansatt vid avgörande av mål utan huvudförhandling.

I det särskilda förfarandet i erkända brottmål anser vi att rätten ska vara domför utan nämnd. De bedömningar som ska göras i målen bör vara förhållandevis okomplicerade och förfarandet ska vara skriftligt. Det är en rationell, snabb och effektiv ordning att i princip samtliga mål som avgörs utan huvudförhandling handläggs av en lagfaren domare. Erfarenheter från det finska skriftliga förfarandet talar för att överklagandefrekvensen inte ökar med den nya ordningen. Endast ca tre procent av de mål som avgörs utan huvudförhandling i Finland överklagas, att jämföra med ca 12 procent i övriga mål.⁸ Vi anser därför att det inte bör införas några särskilda regler om rättens sammansättning vid avgörande av mål genom det särskilda förfarandet.

Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör rättegången till får nämndemän ingå i rätten om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller frågans

⁷ Sveriges domstolar, Domstolsstatistik 2011, tabell 1.6.

⁸ Uppgifter från finska justitieministeriet, se bilaga 4, s. 16.

beskaffenhet. Den möjligheten bör finnas kvar, även om det är sällsynt att den sammansättningen används.

13.7.2 Avgörande av mål vid huvudförhandling

Förslag: Vid huvudförhandling i tingsrätt ska rätten vara domför med en lagfaren domare, om det inte finns anledning att döma till

- fängelse i mer än sex månader,
- villkorlig dom i förening med samhällstjänst om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader,
- skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken,
- skyddstillsyn i förening med samhällstjänst eller kontraktsvård om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader, eller
- slutna ungdomsvård.

Kravet i 1 kap. 3 b § andra stycket RB att det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader tas bort.

Om åklagaren yrkat att villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas med mer än sex månader, eller påföljden ska bestämmas till fängelse och villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas samt strafftiden tillsammans överstiger sex månader är rätten inte domför med en lagfaren domare.

Med de påföljder som anges ovan likställs förordnande enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller beskaffenhet får tingsrätten bestå av tre lagfarna domare. Får en domare förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, ska rätten vara domför med två lagfarna domare.

En lagfaren domare eller en lagfaren domare och nämndemän

Nämndemän ingår som huvudregel i rätten när ett brottmål avgörs efter huvudförhandling. Så som den nuvarande regeln är utformad krävs för att målet ska kunna avgöras av en lagfaren domare att det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och att det i målet inte är fråga om företagsbot. Därtill krävs att det för brottet inte föreskrivet strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader.

Vi har övervägt i vilka mål det är motiverat att rätten består av fler än en domare vid avgörande vid huvudförhandling. Våra förslag syftar till att åstadkomma en behovsanpassad hantering så att alla brottmål kan avgöras med hög kvalitet och inom rimlig tid. Vi menar att utrymmet för en lagfaren domare att avgöra mål efter huvudförhandling bör kunna göras större. Genom att utvidga möjligheten att avgöra vissa mål i en mindre kvalificerad sammansättning ges betydelsen av att mål avgörs skyndsamt, men alltså med hög kvalitet, en större tyngd.

Generellt sett finns det skäl att ha fler domare i rätten om det förekommer omfattande muntlig bevisning. Det är då till fördel att flera personer kan ta del av bevisningen och diskutera dess betydelse. I mål av enklare beskaffenhet är utredningen vanligtvis mindre omfattande än i mer komplicerade mål. Det är dock svårt att utifrån målets beskaffenhet dra en naturlig gräns för i vilka mål fler än en domare bör delta i avgörandet. Möjligheten för en lagfaren domare att ensam avgöra enklare mål efter huvudförhandling bör emellertid kunna utvidgas till att avse fler mål än bötesmål.

Det kan diskuteras vilka mål som bör kunna avgöras efter huvudförhandling av en lagfaren domare. Vi anser att det är konsekvent med våra övriga förslag att det styrande för hur rätten bör vara sammansatt är vilken påföljd som det kan bli aktuell att döma till i målet. Eftersom åklagarens påföljdsyrkande är avgörande för hur sträng påföljd rätten kan döma till (se 30 kap. 3 a § RB enligt vårt förslag) skulle en sådan ordning betyda att domstolen inte längre skulle tvingas göra en prognos i påföljdsfrågan för att bestämma rättens sammansättning. Det är också en tydlig ordning som är enkel att tillämpa.

För att bemanna rätten måste man enligt nuvarande regler göra en förprövning i fråga om påföljd. Vid regelns tillkomst 1982 underströk lagrådet att det måste stå klart att endast påföljden böter kan komma i fråga för att rätten ska vara domför utan

nämnd. Med vårt förslag skulle rättens sammansättning bero på åklagarens påföljdsyrkande, som begränsar hur strängt straff eller ingripande påföljd som rätten maximalt kan döma till. Då behöver en förprövning inte göras. Att knyta rättens domförhet till den påföljd som kan bli aktuell skulle därför förenkla domförhetsregelns tillämpning.

Det svårigheter vi kan se med ett förslag att låta rättens sammansättning vara avhängigt åklagarens påföljdsyrkande är att yrkandet kan komma att ändras under rättegången. Nya åtal kan tillkomma under målets handläggning och faktiska omständigheter kan, i ljuset av vad som kommer fram vid huvudförhandlingen, få åklagaren att skärpa påföljdsyrkandet. Det skulle kunna innebära att huvudförhandlingar får ställas in.

I den undersökning av tingsrätternas handläggning av brottmål som vi har genomfört hade en enda stämningsansökan getts in i 86,6 procent (1 304 av 1 505 mål) av målen. Av resultatet kan slutsatsen dras att det rör sig om ett fåtal fall i vilka en tilläggsstämning kan tänkas leda till att åklagaren skärper påföljdsyrkandet. Vidare visar Kriminalstatistiken att det är en stor andel av fängelsestraffen som bestäms till fängelse i högst sex månader. Som vi tidigare angett beror det bl.a. på att domstolarna vid gradindelade brott mycket sällan för den lägre graden av brottet dömer till straff som ingår i straffskalan för den högre graden. Det torde därför vara relativt sällsynt att det under målets handläggning eller vid huvudförhandlingen kommer fram sådana nya omständigheter som ger åklagaren anledning att yrka ett längre fängelsestraff. Sammantaget menar vi att de praktiska fördelarna med att knyta rättens sammansättning till vilken påföljd som kan komma att dömas ut överväger, mot den risk som kan finnas för inställda förhandlingar.

I sammanhanget ska påpekas att rätten i det finska brottmålsförfarandet vid huvudförhandling i vissa typer av mål kan bestå av en lagfaren domare. Den finska brottmålsprocessen uppvisar stora likheter med den svenska. Oavsett handläggningsform så ingår inte nämndemän i rätten i Finland om strängare straff än fängelse i två år inte finns i straffskalan. Detsamma gäller vid vissa särskilt angivna brott. När bestämmelserna infördes år 2009 pekade lagstiftaren på att det rörde sig om ärenden som var rättsligt klara. I den typen av mål angavs det inte förekomma svåra bevisningsfrågor och finnas en väl inarbetad straffpraxis. Som exempel nämndes mål om bl.a. misshandel, rattfylleri, stöld, förskingring och olovligt brukande.

Som tidigare nämnts, finns i Finland sedan oktober 2006 även ett skriftligt förfarande för avgörande av brottmål. Rätten består i det förfarandet av en lagfaren domare, som utan huvudförhandling kan döma till fängelse i högst nio månader. Genom att införa alternativa sammansättningar av rätten vid huvudförhandling avlägsnade man i Finland den diskrepans som det innebar att en lagfaren domare vid skriftlig handläggning kunde döma till fängelse i nio månader medan behörigheten att ensam handlägga brottmål vid huvudförhandling stannade vid böter.

I mål vid huvudförhandling i den tilltalades utvärdering får rätten enligt vårt förslag döma till fängelse i sex månader, även om det i straffskalan ingår längre fängelsestraff. Vidare kan bötesstraff oberoende av straffskalan för brottet, utfärdas genom strafföreläggande för alla typer av brott för vilka böter är föreskrivet. Med hänsyn till det och då påföljdsyrkandet enligt vår uppfattning är en tydligare indikation på brottets allvar i det enskilda fallet, har vi avfärdat alternativet att låta brottets straffskala eller brottstypen ha betydelse för rättens sammansättning. Vi föreslår alltså att frågan om rättens domförhet inte alls, som i dagsläget, ska bero av brottets straffskala.

Frågan är då hur ingripande påföljder eller stränga straff som en lagfaren domare ensam ska kunna döma till vid huvudförhandling. Vi har i avsnitt 9 föreslagit att mål i vilka åklagaren inte yrkar ett strängare straff än fängelse i sex månader eller annan påföljd som inte är mer ingripande enligt förslaget i 45 kap. 10 c § RB, ska kunna avgöras enligt ett särskilt förfarande. Det ska bl.a. förutsätta att den tilltalade har samtyckt till det och erkänt gärningen samt godtagit de yrkanden som åklagaren har framställt i samband med åtalet. Det framstår som en lättillämpad ordning och lämplig avvägning att motsvarande påföljder skulle kunna dömas ut av en lagfaren domare i en huvudförhandlingssituation.

Vi bedömer att en sådan förändring skulle kunna genomföras utan att åsidosätta högt ställda krav på kvalitet i avgörandet. Allmänintresset av kontroll och insyn skulle ändå tillgodoses genom medverkan av nämndemän i rätten i mål med strängare påföljder, vilket bl.a. innebär såväl frivårdande påföljder med alternativstraff över sex månaders fängelse som rena fängelsestraff.

I det särskilda förfarandet kan inte rättspsykiatrisk vård dömas ut. Skälen till det har behandlats i avsnitt 9.2.5. Det hänger bl.a. samman med att den tilltalades erkännande inte bör tillmätas betydelse för målets handläggning när en sådan påföljd kommer i

fråga. Vi föreslår inte någon motsvarande särskild reglering vad beträffar rättens sammansättning. En lagfaren domare ska alltså inte vara förhindrad att bestämma påföljden till rättspsykiatrisk vård. I praktiken torde det vara sällsynt att påföljden kommer i fråga i aktuella mål och i sådana fall kan nämndemän alltid ingå i rätten. Det finns därför inte skäl att göra reglerna mer komplexa genom att införa ett särskilt undantag för sådan vård.

Ett förslag att rätten vid huvudförhandlingen ska vara domför med en lagfaren domare, om det inte finns anledning att döma till längre fängelsestraff än sex månader skulle även öppna för bättre möjligheter att hålla samtidig häktnings- och huvudförhandling. Redan i dag kan rätten hålla huvudförhandling inom fyra dygn från att en misstänkt person blivit gripen eller anhållningsbeslutet verkställt, om åklagaren väcker åtal samtidigt som häktningsframställningen ges in till rätten. En sådan handläggning försvåras i dag av att domstolen med kort varsel behöver kalla in nämndemän för att tjänstgöra i rätten.

Det som kan sägas tala emot förslaget är att olika sammansättningar av rätten vid huvudförhandling kräver mer arbete och uppmärksamhet vid planeringen av tider för huvudförhandlingar. Å andra sidan är det ingen förändring mot vad som gäller redan i dag.

Enligt 1 kap. 3 b § RB är rätten enligt nuvarande bestämmelse inte domför med en lagfaren domare om det i målet är fråga om företagsbot. Skälet till det torde vara att det var en naturlig utgångspunkt när systemet infördes 1986 att nämndemän skulle medverka vid avgörandet, eftersom företagsboten då främst var tänkt att tillämpas vid förhållandevis allvarlig brottslighet (prop. 1985/86:23 s. 53 ff.). Vid tiden för införandet ansågs det uppenbart att nämndemän skulle medverka i rätten vid avgörandet av fråga om företagsbot och att företagsbot inte skulle kunna föreläggas genom strafföreläggande. Den saken har ändrats. I syfte att skapa en mer effektiv ordning och att öka användningen av företagsbot så att den även omfattar mindre allvarlig brottslighet, infördes 2006 en möjlighet att strafförelägga sanktionen (se prop. 2005/06:59, avsnitt 9). Det framstår som en naturlig del i att skapa ett effektivt förfarande att rätten är domför med en lagfaren domare i de situationer frågan om särskild rättsverkan ska prövas i ett brottmål, när åtalet enligt våra förslag ska kunna prövas av en domare ensam. Vi föreslår därför att särregleringen avseende företagsbot tas bort.

Det förtjänar att påpekas att domförhetsbestämmelsen skulle vara fakultativ. Tingsrätten bör alltså fortfarande vara domför vid

behandlingen av alla brottmål i en sammansättning bestående av en lagfaren domare och nämndemän. En sådan ordning är motiverad av flera skäl. Det är praktiskt och underlättar domstolens planering. Den ger utrymme för rätten att i en och samma sammansättning hålla huvudförhandling i flera mål under en förhandlingsdag, utan att behöva ta ställning till om rätten har en alltför kvalificerad sammansättning. Dessutom kan den utredning som läggs fram i ett mål vara så pass omfattande, även om målet rör ett lindrigare brott, att det är lämpligt att flera ledamöter ingår i rätten. Målets beskaffenhet kan alltså i undantagsfall också leda till att nämndemän ska ingå i rätten.

Det finns, som tidigare nämnts, en möjlighet att utöka rätten med fler ledamöter och nämndemän om målets omfattning och svårighetsgrad ger skäl för det (1 kap. 3 b § tredje stycket RB). Vi föreslår ingen ändring i detta avseende.

Tre lagfarna domare

Som vi har beskrivit under våra allmänna överväganden har brottmålen i tingsrätt under senare år ändrat karaktär. Utvecklingen har lett till att fler åtal rör omfattande och avancerad brottslighet som begås med utnyttjande av modern teknik och med internationella kopplingar. Det har blivit allt vanligare med stora mål som involverar många tilltalade eller målsägande och som innefattar en vidlyftig utredning. Det föranleder rätten att göra fler och mer komplexa juridiska överväganden än tidigare, som även kan involvera andra länders lagstiftning eller internationella rättsakter. Eftersom rättsskipningens tyngdpunkt ska ligga i första instans är det särskilt angeläget att även dessa stora och mer komplexa mål kan hanteras och avgöras med hög kvalitet i tingsrätten.

Vissa mål är av sådan beskaffenhet att det ställs särskilda krav på yrkesrelaterad kompetens hos rättens ledamöter för att målen ska kunna avgöras med hög kvalitet. Det gäller i princip oavsett vilken typ av brott målet rör. Mål avseende vissa typer av brott kan dock särskilt antas innefatta svårare rättsliga överväganden. Som exempel kan nämnas mål om immaterialrättsliga brott, miljöbrottmål och mål avseende ekonomisk brottslighet. Utredningen är i dessa mål inte sällan vidlyftig och kräver mer avancerade faktiska och rättsliga bedömningar än brottmålen i största allmänhet gör.

I mål med många svåra rättsfrågor eller i omfattande mål med ett vidlyftigt skriftligt eller muntligt material kan det finnas behov av att fler än en lagfaren domare ingår i rätten för att högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet i avgörandet ska kunna mötas. Svårighetsgraden i målet kan göra att en sammansättning av rätten vid huvudförhandling med enbart lagfarna ledamöter är mer ändamålsenlig än en med nämndemän. Det kan vara svårt för en icke yrkesutbildad domare att sätta sig in i frågorna i målet. Det kan krävas ett viss yrkesrelaterat kunnande hos domaren som gör det tveksamt om nämndemän, vars individuella rösträtt också medför ett stort inflytande, ska delta i avgörandet. Detsamma gäller i mycket omfattande mål. Om en större mängd bevisning ska läggas fram eller komplicerade faktiska förhållanden ska belysas kan det därtill krävas en mer ingående beredning av målet inför huvudförhandlingen. Det innebär att den lagfarna domaren långt i förväg kan behöva sätta sig in i målet. När målet kräver mer ingripande förberedelser är det i många fall till fördel att fler än en lagfaren domare kan vara delaktig vid handläggningen.

Ytterligare en parameter som talar för att rätten i vissa mål bör bestå enbart av lagfarna domare är risken för hot och behovet av skyddsinsatser. I mål med förhöjd risk är det lättare att hantera frågor om personsäkerhet för personal som är anställd av domstolen. Även i sådana mål kan det vara ändamålsenligt att rätten är sammansatt enbart av lagfarna ledamöter.

En annan fördel med en sammansättning av enbart lagfarna domare i denna typ av mål är att det ofta behövs mer tid för eftertanke och fortsatta diskussioner efter en första överläggning till dom. Det är enklare att planera och hålla en fortsatt överläggning när målets så kräver om enbart lagfarna ledamöter ingår i rätten. De lagfarna domarna kan dessutom dela på arbetet med att skriva dom vilket också kan bidra till en högre kvalitet i avgörandet.

I någon mån kan nämndemannamedverkan försvåra en effektivare handläggning av ett omfattande mål. Reglerna om hänvisning, som infördes i samband med EMR-reformen, är i vissa fall mer besvärliga att tillämpa när lekmannadomare ingår i rätten. Enligt förarbetena till EMR-reformen bör hänvisning till handlingar i målet i första hand användas i mer vidlyftiga mål med omfattande skriftligt material t.ex. vissa mål om ekonomisk brottslighet, miljöbrott, brott som rör komplicerade tekniska förhållanden och vissa immaterialrättsliga brott (prop. 2004/05: 131 s. 253). Det kan vara fråga om att hänvisa till handlingar såsom sakkunnig-

utlåtanden, kontoutdrag, skatteberäkningar, fakturor och kvitton. I mer tidsödande mål bör hänvisning till handlingar kunna utnyttjas för att domstolen lättare ska kunna tillgodogöra sig materialet och för att undvika långa huvudförhandlingar. Det underlättar planeringen av målets handläggning om det då enbart är lagfarna domare som ska medverka vid sammanträden för hänvisning.

Mot denna bakgrund föreslår vi att tingsrätten ska kunna vara domför i en sammansättning med tre lagfarna domare, om det med hänsyn till målets omfattning eller beskaffenhet finns särskilda skäl för det.

För att upprätthålla kvaliteten i dömandet i den typ av mål där sammansättningen är aktuell bör rätten bestå av just tre lagfarna ledamöter. En sammansättning med enbart två domare skulle framförallt kunna skapa problem om det under förhandlingens gång uppstår förhinder för en av dem. Om en domare får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, ska rätten vara domför med två lagfarna ledamöter.

Frågan om rätten i det enskilda fallet ska bestå av tre lagfarna domare bör avgöras av den som är ansvarig för målet. Den alternativa sammansättningen bör rimligtvis endast användas när behov av det föreligger eftersom en sådan sammansättning tar i anspråk mer resurser. Det är också så som bestämmelsen är avsedd att tillämpas.

13.7.3 Särskilda ledamöter och specialistkompetens

Bedömning: Reglerna om särskilda ledamöter i 1 kap. 8 § RB bör inte ändras.

Det finns enligt nuvarande regler en möjlighet att förändra rättens sammansättning genom att utse särskilda ledamöter (1 kap. 8 § RB). Vi föreslår inte någon ändring av dessa bestämmelser. De medger en kvalificerad sammansättning i fall då det enligt vår uppfattning kan vara befogat.

Det ligger inte uttryckligen inom ramen för vårt uppdrag att föreslå åtgärder för kompetensutveckling av domare. När det gäller varje enskild domares kvalifikationer är det snarast en fråga om inre organisation och arbetsledning än om sammansättningen av rätten i sig. Vi vill ändå framhålla fördelarna med domstolsintern specialisi-

sering. Det har också belysts i Målutredningens betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, SOU 2010:44, s. 310. Genom domstolsintern specialisering bör domare kunna bygga upp särskild kompetens avseende vissa typer av mål. En icke formaliserad men till målen anpassad sammansättning av rätten med specialiserade ledamöter kan, enligt vår mening, ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig handläggning och bättre avgöranden. Det kan exempelvis röra sig om ekobrottmål eller mål avseende våld i nära relationer. Det kan leda till att handläggningen blir mer effektiv och omloppstiderna kortare, till ökad kvalitet i dömande och till en mer enhetlig praxis. I sammanhanget kan påpekas att det krävs en viss kvantitet mål för att en domare i det praktiska arbetet ska kunna tillägna sig och upprätthålla särskild erfarenhet och kunskap inom ett visst område. Vi ställer oss därför bakom Målutredningens slutsats att behovet av att avgöra alla mål med hög kompetens och inom rimlig tid i första hand bör kunna tillgodoses inom ramen för den nuvarande ordningen.

13.7.4 Notariemål

Förslag: Kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en tingsnotarie eller beredningsjurist enligt 18 § tingsrättsinstruktionen handlägger brottmål vid huvudförhandling tas bort.

I tingsnotariers och notariemeriterade beredningsjuristers tjänstgöring ingår en möjlighet att efter förordnande av lagmannen på eget ansvar få handlägga mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, 18 § tingsrättsinstruktionen. Det är en självständig hantering vid vilken nämndemän, enligt sista stycket i bestämmelsen, ska delta om målet ska handläggas vid huvudförhandling.

Med EMR-reformen infördes möjligheten att meddela dom i brottmål utan huvudförhandling om annan påföljd än böter inte kommer i fråga och sådan förhandling varken begärs av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. I huvudsak kan huvudförhandling behöva hållas om muntlig bevisning har åberopats eller bedömningen görs att det ändå är nödvändigt att hålla förhandling. Det kan också vara så att en huvudförhandling

behöver hållas för att den tilltalade inte förväntas kunna ta tillvara sin rätt lika väl i skrift som vid en muntlig förhandling. En huvudförhandling kan därtill behöva hållas vid vissa vårdslöshetsbrott, som kan vara svåra att avgöra efter skriftlig handläggning. Att den tilltalade nekar till gärningen eller inte uttryckligen erkänner den utesluter dock inte att målet kan avgöras utan huvudförhandling.

En tingsnotarie eller notariemeriterad beredningsjurist som har fått ett förordnande enligt 18 § tingsrättsinstruktionen är sedan reformen behörig att utan medverkan av nämnd avgöra brottmål efter skriftlig handläggning om det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader och det inte i målet är fråga om företagsbot. Med hänsyn till det kan det sättas i fråga om det bör ställas ett särskilt krav på att nämndemän ska ingå i rätten när en förordnad tingsnotarie eller beredningsjurist avgör ett sådant mål vid huvudförhandling.

Som framhållits inledningsvis bör sammansättningsreglerna vara lätta att tillämpa i praktiken. De alternativa sammansättningar av rätten som ska finnas bör vara motiverade av sakliga skäl. En tingsnotarie som har fått förordnande att handlägga brottmål bör kunna förväntas hantera den uppgiften. Det får förutsättas att domstolen gör en lämplighetsbedömning av tingsnotariens erfarenhet och kunskap innan ett förordnande utfärdas. Den bristande erfarenhet som en tingsnotarie naturligen har av att avgöra brottmål gör sig inte mer gällande i mål som avgörs efter huvudförhandling än utan, även om en huvudförhandling förvisso kan innebära en extra påfrestning. Tingsnotariens kortare erfarenhet är emellertid inte i sig ett särskilt tungt vägande skäl för att rätten ska ha en annan sammansättning än vad som i övrigt gäller i huvudförhandlingsmålen.

Innefattar ett mål svåra faktiska eller rättsliga frågor eller om målet är omfattande ska en bedömning göras av det lämpliga i att tingsnotarien alls handlägger målet. Det kan också finnas andra skäl, exempelvis att målet kan förväntas vara av stort massmedialt intresse, som gör att en tingsnotarie inte bör avgöra målet vid huvudförhandling. Att förordnandet inte ska omfatta t.ex. sådana mål som nu nämnts följer redan i dag av aktuell bestämmelse i tingsrättsinstruktionen.

Vår slutsats är därför att det inte behövs en särskild regel avseende sammansättning av rätten när en tingsnotarie har förordnats att handlägga brottmål vid huvudförhandling.

Som argument för att nämndemän ska ingå i rätten när en tingsrätt handlägger mål vid huvudförhandling skulle man kunna anföra att det är nyttigt ur utbildningsperspektiv för en tingsnotarie att muntligen få förklara juridiska resonemang. Det är emellertid inte något relevant skäl för medverkan av nämndemän. Förfarandet ska vara utformat så att det är ändamålsenligt för att avgöra brottmål och inte för att tillgodose ett utbildningsbehov. Utbildningsbehovet skulle i den delen kunna tillgodoses på annat sätt t.ex. genom muntlig presentation av ett mål inför en domare.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att föreskriften att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en tingsnotarie eller notariemeriterad beredningsjurist handlägger brottmål vid huvudförhandling ska tas bort.

13.7.5 Regler i annan författning än rättegångsbalken

Förslag: När tingsrätten avgör fråga om kontaktförbud, tillträdesförbud eller förvandling av bötesstraff ska rätten vara domför med en lagfaren domare. Detsamma gäller när tingsrätten avgör fråga som avses i 38 kap. 6 § BrB, med den begränsning som följer av reglerna i 1 kap. 3 b § rättegångsbalken. Om det finns skäl för det ska tingsrätten kunna bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

När tingsrätten avgör mål eller ärende om näringsförbud efter sammanträde ska motsvarande gälla, dock ska rätten om det finns skäl för det i stället kunna bestå av tre lagfarna domare.

Rättegångsbestämmelser i 38 kap. brottbalken

Särskilda bestämmelser i 38 kap. BrB gäller, som nämnts, när en domstol ska pröva en fråga om *undanröjande av påföljd* eller annan åtgärd i fråga om en påföljd som har dömts ut. Enligt 38 kap. 6 § första stycket BrB ska som huvudregel nämndemän delta när tingsrätt avgör den typen av frågor. Undantag gäller bl.a. upphävande eller ändring av en föreskrift om samhällstjänst (andra stycket). En sådan fråga kan tingsrätten avgöra med en lagfaren domare.

Gemensamt för de frågor som regleras i bestämmelsen är att tingsrätten i dom har avgjort vilken påföljd ett brott ska leda till. Den prövning som rätten gör i målet är en annan än i fråga om

ansvar för brott. Rätten ska avgöra om en utdömd påföljd ska undanröjas och ersättas med en annan eller om någon annan åtgärd ska vidtas i anledning av att den utdömda påföljden omprövas. Det är alltså inte fråga om en förnyad bedömning av materialet i målet eller av den dömdes ansvar. Det handlar i allt väsentligt om att ta ställning till förhållanden som inträffat eller uppdagats efter domen. Mest vanligt förekommande är att den dömda har misskött verkställighet av påföljden eller återfallit i brott.

Den bedömningen som rätten ska göra är enligt vår mening inte så kvalificerad att den fordrar nämndemannamedverkan. Materialet är sällan särskilt omfattande eller svårvärderat. Till det kommer att utrymmet att bestämma påföljd är mer begränsat än vid tingsrättens dom. Vanligtvis åberopar åklagaren som bevisning endast yttrande från Frivården eller Socialnämnden, utdrag ur belastningsregistret och förhör med den dömda. Det förekommer att förhör hålls med t.ex. en frivårdsinspektör eller socialsekreterare om vad som skett under verkställigheten av påföljden. Målen rör inte heller de allra allvarligaste brotten. Mot bakgrund av detta anser vi inte att det bör ställas ett obligatoriskt krav på att nämndemän ska medverka i rätten. I stället bör rätten som huvudregel kunna vara domför med en lagfaren domare. Skulle det finnas skäl för det med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet bör emellertid nämndemän kunna ingå i rätten. Det ger en ökad flexibilitet i förfarandet.

I de fall fråga ska avgöras om undanröjande av påföljd enligt 34 kap. 1 § 3 BrB, förverkande av villkorligt medgiven frihet eller annan åtgärd enligt 34 kap. 4 § BrB, eller åtgärd enligt 34 kap. 5 § tredje stycket BrB (villkorlig dom förenas med samhällstjänst i stället för att undanröjas) eller 34 kap. 6 § andra stycket BrB (skyddstillsyn förenas med samhällstjänst i stället för att undanröjas) bör motsvarande regler som vid allmänt åtal gälla. De begränsningar som då gäller för en lagfaren domare att döma till skyddstillsyn eller villkorlig dom i förening med samhällstjänst eller kontraktsvård, om alternativstraffet överstiger sex månaders fängelse (se förslaget till 1 kap. 3 b § RB) bör också begränsa möjligheten för en lagfaren domare att utan nämndemän bestämma exempelvis att en villkorlig dom eller skyddstillsyn, i stället för att undanröjas, ska förenas med samhällstjänst om alternativstraffet är längre än fängelse i sex månader. Rättegångsbalkens regel om rättens sammansättning ska alltså gälla i uppräknade fall, oavsett om talan förs om allmänt åtal eller enbart om ändring av påföljd.

Påföljdsutredningen har i sitt betänkande *Nya påföljder*, SOU 2012:34, föreslagit att villkorlig dom och skyddstillsyn ska utmönstras ur påföljdssystemet och att det i stället införs en möjlighet att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Ett villkorligt fängelse ska enligt förslaget förenas med en tilläggssanktion och fängelsestraffets längd ska anges i domslutet. Bristande verkställighet av en tilläggssanktion eller återfall i brott under prövotiden ska enligt Påföljdsutredningen kunna leda till att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i kriminalvårdsanstalt, dvs. som ovillkorligt fängelse. I första hand ska emellertid enligt förslaget Kriminalvården kunna justera tilläggssanktionen, meddela särskilda föreskrifter eller varning. Vidare ska övervakningsnämnden kunna meddela varning eller bestämma en alternativ sanktion. Först som en sista utväg ska frågan prövas i domstol.

Påföljdsutredningens förslag innebär att tingsrätten i princip enbart ska handlägga de mål enligt 38 kap. 6 § BrB i vilka Kriminalvården menar att det villkorliga fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt. Det innebär, om förslaget genomförs, att färre mål om undanröjande och andra åtgärder avseende utdömd påföljd kommer att tas upp i domstol. Tingsrätten skulle dessutom huvudsakligen avgöra om misskötsamheten eller återfallet i brott ska leda till att det villkorliga fängelsestraffet omvandlas till ett ovillkorligt straff. Att välja påföljd och mäta straffets längd skulle vara mindre komplicerat än med dagens system. Om Påföljdsutredningens förslag genomförs innebär det således inte något hinder mot att som huvudregel låta rätten vara domför med en lagfaren domare.

Lag (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid

När tingsrätten avgör en fråga om *omvandling av fängelse på livstid* ska den enligt nuvarande regler i 13 § lag om omvandling av fängelse på livstid bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vi har inte funnit skäl att ändra den bestämmelsen.

När omvandlingslagen infördes, bl.a. i syfte att förbättra förutsebarheten för och stärka de livstidsdömdas rättssäkerhet, anförde regeringen i prop. 2005/06:35 (s. 53 f.) att medverkan av nämndemän i tingsrätten utgör en garanti för att allmänna värderingar blir betraktade och bidrar till att upprätthålla förtroendet för systemet. Vidare framhölls att syftet med nämndemäns medverkan i processen var att tillgodose allmänhetens insyn i verksamheten. Rege-

ringen anförde att dessa skäl är särskilt beaktansvärda vid den prövning som är i fråga vid omvandling av livstidsstraff. Skälen ansågs i och för sig även göra sig gällande i hovrätt men bl.a. med hänsyn till att hovrätten är en överprövande instans som så långt möjligt bör göra prövningen på grundval av samma material som tingsrätten och efter föredragning, ansågs det inte finnas tillräckliga skäl att föreskriva att nämndemän skulle medverka vid sakens prövning i hovrätt.

Vid prövning av fråga om omvandling av ett livstidsstraff ska rätten enligt 4 § första stycket omvandlingslagen särskilt beakta den tid som den dömden har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som har legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för att den dömden återfaller i brottslighet av allvarligt slag, om den dömden har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömden har medverkat till att främja sin anpassning i samhället. Det är avvägningar som typiskt sett är av sådant slag att nämndemän kan bidra vid bedömningen. Vid en så betydelsefull bedömning som om omvandling ska ske till ett tidsbestämt fängelsestraff framstår det som lämpligt att rätten består av flera ledamöter. Med hänsyn till detta och till de skäl som anfördes vid lagens tillkomst bör nämndemän medverka i rätten i dessa mål. Vi föreslår därför ingen ändring av bestämmelsen i omvandlingslagen.

Bötesverkställighetslagen (1979:189)

Bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (BvL) reglerar verkställighet av böter som beslutats genom dom, strafföreläggande och ordningsbot. Av 1 § BvL framgår att bestämmelserna också gäller vite.

Bötesstraff verkställs i första hand frivilligt. Om frivillig betalning inte sker kan betalningen i stället verkställas tvångsvis genom indrivning. Indrivning sker genom Kronofogdemyndighetens försorg. I 12–13 §§ BvL finns särskilda regler om indrivningshinder. Skulle indrivning av böter vara till synnerligt men för den bötfällden eller någon annan som är beroende av honom för sin försörjning kan Kronofogdemyndigheten förordna att vidare verkställighet inte får ske, om det inte ur allmän synpunkt är påkallat att indrivningen fortgår. Åklagare får överklaga ett förordnande om att indrivning inte får ske. Vid handläggningen av ett sådant ärende

består tingsrätten av en lagfaren domare. Finns det särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet får tingsrätten emellertid bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Böter som inte har kunnat drivas in ska enligt förarbetena förvandlas till fängelse när det är särskilt påkallat ur allmän synpunkt. Det krävs enligt 15 § BvL att det är uppenbart att den dömda av tredska har låtit bli att betala böterna eller att förvandling annars är påkallad av särskilda skäl. Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Saken avgörs efter förhandling och genom beslut. Rätten ska enligt 17 § BvL vid avgörande av mål om bötesförvandling bestå av en lagfaren domare och nämndemän. Bestämmelsen om nämndemäns medverkan vid förvandling av bötesstraff härstammar från 1964 års lag om förvandling av böter.

Avsikten med systemet med bötesförvandling är att motverka att en betalningsskyldig person i praktiken blir immun mot böter som påföljd. Vid bedömning av om straffet ska förvandlas ska hänsyn tas till samtliga omständigheter, i första hand den betalningsskyldiges personliga och sociala förhållanden.

Den rättspraxis som finns på området är ringa. Högsta domstolen har under senare år behandlat ett fall av bötesförvandling och därutöver finns det fyra refererade hovrättsavgöranden avseende bötesförvandling.⁹

Antalet mål om bötesförvandling och ärenden om verkställighet av bötesstraff i tingsrätt är också mycket begränsat. Enligt uppgifter för åren 2000–2011 från Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd Cåbra avseende registrerade ärenden om ”talan om förvandling av böter” och från Kronofogdemyndighetens verksamhetssystem REX om antal ärenden avseende bötesförvandling är det med några få avvikelser endast 1–3 ärenden som har registrerats per år.¹⁰

Påföljdsutredningen har föreslagit att kravet på att det ska vara ”uppenbart” att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna ska tas bort (SOU 2012:34 s. 154). Det skulle innebära att åklagarens beviskrav lindrades. Utredningen föreslår vidare att frågan om bötesförvandling ska ges en högre prioritet hos ansvariga myndigheter. Det skulle kunna innebära en ökning av antalet mål och ärenden av aktuellt slag. I övrigt ska böter enligt förslaget inte kunna förvandlas till annat än ett ovillkorligt fängelsestraff.

⁹ För kortare redogörelser av angivna avgöranden, se SOU 2012:34 s. 123 ff.

¹⁰ SOU 2012:34 s. 138.

Även med hänsyn till Påföljdsutredningens förslag är det fråga om ett begränsat antal mål om bötesförvandling som kan förutses handläggas vid tingsrätt. Bedömningarna i målen innefattar inte någon bevisprövning av sedvanligt slag. Frågan om förutsättningarna för förvandling är uppfyllda torde vara förhållandevis enkel att avgöra. Den enda påföljd som aktualiseras är fängelse och det i form av ett kortare fängelsestraff. Det ger ett begränsat utrymme för avvägningar. De behov som i vissa brottmål kan finnas av en kollektiv sammansättning av rätten gör sig inte gällande på samma sätt i dessa mål. Vi anser mot den bakgrunden att rätten som huvudregel bör bestå av en lagfaren domare. Finns det skäl för det ska emellertid rätten kunna vara sammansatt av en lagfaren domare och tre nämndemän. Det är motiverat framförallt av praktiska skäl för att en alltför kvalificerad sammansättning av rätten inte ska innebära ett hinder att avgöra målet.

Ett ärende om verkställighet av indrivning av bötesstraff kan i normalfallet avgöras av en lagfaren domare. Att nämndemän får delta i rätten vid bedömning av verkställighetsfrågan motiverades vid den nuvarande lagens tillkomst med att lekmannasynpunkter lämpligen borde ges utrymme (prop. 1978/79:40 s. 25 f). I samband med att en ny lag om domstolsärenden infördes år 1996 ändrades bestämmelsen så att det numera krävs särskilda skäl för en sammansättning med nämndemän. Vi ser ingen anledning att ta bort den möjligheten.

Lag (1988:688) om kontaktförbud och lag (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Vid handläggning av fråga om kontaktförbud eller tillträdesförbud består rätten enligt 18 § lagen om kontaktförbud respektive 18 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang av en lagfaren domare. Enligt samma lagrum ska rätten emellertid bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän när frågan avgörs.

Vad gäller tingsrättens sammansättning vid avgörande av fråga om kontaktförbud uttalade departementschefen vid bestämmelsens införande att det var rimligt att fler domare än en deltog vid avgörandet, med hänsyn till att ärenden som har begärts prövade av rätten normalt sett kan antas vara förhållandevis svårbedömda. Med hänsyn till ärendenas karaktär ansågs det vara att fördra en sam-

mansättning med en lagfaren domare och nämndemän framför en juristkollegial sammansättning.¹¹

I fråga om tillträdesförbud menade regeringen att det var lämpligt att rättens sammansättning är densamma som i brottmål i allmänhet eftersom straffansvar är kopplat till förbuden och det var fråga om en ny ärendekategori.¹²

Den bedömning som ska göras i kontaktförbudsärendena skiljer sig från den i brottmålen. Rätten ska inte göra en bevisvärdering utan bedöma risken för framtida brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier. Handläggningen ska vara skyndsam och åklagaren kan komma att ompröva beslutet om förutsättningarna förändras. Det är omständigheter som enligt vår mening talar mot att det finns skäl att ställa krav på att nämndemän ska ingå i rätten. De bedömningar och de konsekvenser som kan följa i dessa fall är normalt sett inte svårare än vad som i allmänhet gäller i brottmål som inte kan leda till en strängare påföljd än fängelse i sex månader. Vi menar alltså att det i allmänhet bör vara tillräckligt att rätten består av en lagfaren domare vid avgörandet av en fråga om kontaktförbud.

Samma synsätt bör anläggas i fråga om tillträdesförbud. Den omständigheten att den enskilde riskerar att straffas med böter eller fängelse i högst sex månader om han eller hon överträder ett sådant förbud, eller upp till fängelse i ett år vid överträdelse av ett kontaktförbud, leder inte till någon annan slutsats.

Eftersom frågor om kontaktförbud eller tillträdesförbud under vissa förutsättningar kan handläggas gemensamt med mål om allmänt åtal är det enligt vår uppfattning lämpligt att rätten vid avgörande av en förbudsfråga kan ha samma sammansättning som i brottmål. Om det finns skäl för det ska nämndemän därför kunna delta i rätten när tingsrätten avgör en sådan fråga. Det framstår som en flexibel och ändamålsenlig lösning.

Lag (1986:436) om näringsförbud

Om det är påkallat ur allmän synpunkt kan en enskild näringsidkare i vissa situationer meddelas näringsförbud. Näringsförbud kan meddelas för viss tid, lägst tre och högst tio år.

¹¹ Prop. 1987/88:137 s. 31.

¹² Prop. 2004/5:77 s. 50.

Väcker åklagare talan om näringsförbud i samband med brott ska enligt 8 § lagen om näringsförbud för förfarandet gälla vad som i allmänhet är föreskrivet i mål som rör allmänt åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år. Det innebär att nämndemän ska ingå i rätten vid avgörande av en sådan fråga. Samma sak gäller om fråga om tillfälligt näringsförbud prövas i samband med brott, 17 § samma lag.

Åklagaren och i vissa fall Kronofogdemyndigheten kan ansöka om näringsförbud mot bakgrund av andra omständigheter än brott. I sådana ärenden om näringsförbud ska rätten hålla sammanträde, om det inte är uppenbart obehövt. Hålls sammanträde ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän enligt 8 d § lagen om näringsförbud. Ärendet ska då även avgöras av samma domare. Detta gäller också när tingsrätten prövar frågor om upphävande av förbud, förlängning av tiden för avveckling, dispens eller återkallelse av dispens och förlängning av ett förbud.

När domförhetsbestämmelsen i 8 § infördes menade föredraganden att det fanns starka skäl för att mål om näringsförbud ska behandlas enligt regler för mål i vilka allmänt åtal förs och hänvisade till bestämmelserna för brott för vilket är stadgat fängelse i högst ett år (prop. 1979/80:83 s. 44 och 58 f.). Detta innebar att tingsrätten skulle vara domför med en lagfaren domare och tre nämndemän.

Vad gäller rättens sammansättning när talan om näringsförbud grundas på annan omständighet än brott angav regeringen i prop. 1998/99:44 s. 23 att det vore olämpligt att ha olika sammansättningsregler beroende på vilken grunden är för yrkandet om näringsförbud. Regeringen tillstyrkte därför förslaget att tingsrätten även vid prövningen av ett ärende om näringsförbud utan samband med brott skulle bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Det skulle dock bara gälla när ett ärende avgjordes efter sammanträde. Lagrådet påpekade om detta bl.a. att handläggning vid sammanträde är ett brottmålsliknande förfarande.

De lämplighetsskäl som synes ha legat till grund för att tillämpa en och samma sammansättning av rätten oavsett vilken grund yrkandet om näringsförbud vilar på framstår som välgrundade. Eftersom talan om näringsförbud får föras i samband med allmänt åtal för brott är det enligt vår mening ändamålsenligt att rättegångsbalkens regler om rättens sammansättning i brottmål i allmänhet ska gälla.

Reglerna om rättens sammansättning i brottmål är inte enhetliga. Enligt vårt förslag finns möjlighet till olika sammansättningar beroende på hur strängt straff som kan komma i fråga och om det finns skäl för en alternativ sammansättning med enbart lagfarna domare. Frågan är då vad detta får för betydelse i sammanhanget.

Det är troligt att frågor om näringsförbud ofta uppkommer i samband med mer komplicerade eller omfattande mål om grov ekonomisk brottslighet, exempelvis trolöshet mot huvudman, oredlighet mot borgenärer eller bokföringsbrott. Om det finns skäl för det ska enligt vårt förslag ett sådant mål kunna handläggas av en alternativ sammansättning med tre lagfarna domare. En sådan sammansättning bör därför även vara möjlig vid avgörande av en fråga om näringsförbud. På motsvarande sätt bör det finnas fall där det är tillräckligt för frågans prövning att rätten vid avgörande av ett ärende om näringsförbud består av en lagfaren domare. Det innebär att ärenden om näringsförbud som avgörs efter sammanträde, liksom vid avgörande efter skriftlig handläggning, bör kunna avgöras av en lagfaren domare.

Sammanfattningsvis innebär det att fråga om näringsförbud bör kunna avgöras av en lagfaren domare, av en lagfaren domare med nämndemän eller i en alternativ sammansättning med tre lagfarna domare. Det framstår som en flexibel och ändamålsenlig lösning.

13.8 Rättens sammansättning i hovrätt

13.8.1 Rätten ska vid huvudförhandling bestå av lagfarna domare

Förslag Hovrätten ska i brottmål vara domför med tre lagfarna domare.

I mål som överklagats från tingsrätt ska dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten bestått av tre lagfarna domare.

Hovrättens uppgift är i första hand att avgöra överklagade mål och ärenden. Processen i hovrätt ska garantera korrekta domstolsavgöranden och i första hand ska hovrätten kontrollera att de avgöranden som överklagas är riktiga och rätta eventuella felaktigheter. Nämndemän ska enligt nuvarande regler delta vid avgörande av brottmål efter huvudförhandling. De argument som

brukar föras fram som skäl för att nämndemän ska delta i rätten är desamma i tingsrätt som i hovrätt, se avsnitt 13.6. Skälen gör sig enligt vår uppfattning inte gällande på samma sätt i hovrätten. Det har att göra med den utveckling som skett av brottmålsprocessen och av samhället i stort.

I hovrätten rör många överväganden rent juridiska bedömningar som ofta är av komplicerat slag. Det kan vara fråga att avgöra om tingsrätten rätt har graderat ett brott eller bedömt en av flera tilltalades medverkan på rätt sätt. De internationella inslagen i brottmålen är numera också tämligen vanligen förekommande och innebär att det uppkommer fler och mer komplexa rättsfrågor. Vid den här typen av bedömningar fyller nämndemännens deltagande i rätten en begränsad funktion. Därutöver är rätten, till skillnad från i normalfallet i tingsrätten, sammansatt av flera lagfarna ledamöter. Det ger sådana kvalitetsmässiga fördelar vid bevisvärderingen som nämndemän i tingsrätt förväntas kunna bidra till.

Hovrättens överprövande funktion har betonats genom de förändringar som på senare tid skett av förfarandet i hovrätt. Med EMR-reformen har det förtydligats att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. Användningen av inspelningar av förhör med ljud och bild i rättegångarna har förbättrat möjligheten för hovrätten att göra en rent kvalitetsgranskande prövning som i allt större utsträckning kan baseras på samma material som i tingsrätten, utan att bevisningen behöver tas upp på nytt. Vid en sådan prövning, som i allt väsentligt ska göras utifrån samma material som i tingsrätten, gör sig skälen för att nämndemän ska delta vid avgörandet i hovrätten inte längre gällande med samma kraft.

En annan konsekvens av EMR-reformen är att den öppnat för att använda hänvisning till handlingar i målet, som ett alternativ till att den muntliga bevisning som lagts fram i tingsrätten spelas upp med ljud och bild vid huvudförhandlingen i hovrätten. Reglerna om hänvisning medger att rätten tar del av sådana inspelningar vid en annan tidpunkt än vid huvudförhandlingen. Bestämmelsen syftar till att undvika ett tungrovt, tidsödande och kostnadskrävande förfarande. Den ska förenkla för parterna och rätten att tillgodogöra sig materialet.¹³ Vid ett sammanträde för hänvisning kan rätts ledamöter i direkt anslutning till uppspelning av ett förhör disku-

¹³ Prop. 2004/05:131 s. 146.

tera dess innehåll och försäkra sig om att samtliga ledamöter har tillgodogjort sig materialet.

Vi föreslår att hovrätten alltid ska pröva om det är lämpligt att vid huvudförhandlingen lägga fram inspelningar av förhören i tingsrätten genom hänvisning. Det är lättare att använda sig av hänvisning om nämndemän inte ingår i rätten. Det är smidigare att planera det dagliga domstolsarbetet med sammanträden för hänvisning när nämndemän inte är inblandade. I förlängningen kan medverkan av nämndemän innebära att handläggningsformen inte utnyttjas i avsedd utsträckning. Målen måste då hanteras på ett mer kostnadskrävande sätt. I de mål som hovrätterna numera hanterat är det inte ovanligt att det krävs fortsatt överläggning som nämndemännen måste kallas till. Även målens förändrade omfattning och beskaffenhet får alltså till följd att medverkan av nämndemän gör hanteringen svårare.

Vi föreslår också att en alternativ sammansättning av rätten med tre lagfarna domare ska kunna användas i tingsrätten. Det handlar om mål som är av sådan omfattning eller beskaffenhet att det är lämpligare att rätten består av enbart lagfarna ledamöter. Även i de fallen är det svårt att motivera ett nämndemannadeltagande i rätten i hovrätt.

Sammanfattningsvis anser vi att rätten i hovrätt bör vara sammansatt enbart av lagfarna domare. Det är enligt vår mening viktigare att avgöranden av god kvalitet kan meddelas inom rimlig tid och att hovrättens överprövande funktion ytterligare betonas än att nämndemän deltar i dömandet. Det är med hänsyn till utvecklingen även nödvändigt att anpassa sammansättningen av rätten i hovrätt så att statens begränsade resurser används på ett behovsanpassat sätt. Vi föreslår därför att nämndemän inte ska medverka i hovrätten vid avgörande i brottmål.

Vi har inte ansett att det finns skäl att utöka antalet lagfarna ledamöter i hovrätt om nämndemän inte skulle medverka vid avgörandet. Med hänsyn till hovrättens roll som överprövande instans bör dock antalet lagfarna ledamöter som ingår i rätten i hovrätt alltid vara fler än vid avgörandet i tingsrätten. Därför bör minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör ett brottmål, om tingsrätten har bestått av tre lagfarna domare.

13.8.2 Övrigt om hovrättens sammansättning i brottmål

Bedömning: Reglerna om hovrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd eller vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling bör inte ändras. Vi föreslår inte heller någon ändring av reglerna om särskilda ledamöter (2 kap. 4 a § RB).

Vi har övervägt möjligheten att inskränka antalet ledamöter till två vid behandling av frågor om prövningstillstånd. Skälet för en sådan lösning skulle framförallt vara effektivitetshänsyn avseende skyndsamhet och kostnader.

I samband med att prövningstillstånd infördes i vissa brottmål den 1 juli 1993 utökades antalet ledamöter i rätten från just två till tre. Förändringen motiverades med att en utvidgning av systemet med prövningstillstånd inte fick medföra att rättssäkerheten försämrades. Ett sätt att ställa krav på utformningen av systemet angavs då vara att förstärka hovrättens sammansättning vid dispensprövningen. Departementschefen framhöll bl.a. att en ordning som innebär att dispensprövningen ska göras av tre ledamöter skapar starka garantier för att prövningen görs under mycket kvalificerade och rättssäkra former.¹⁴

Målutredningen har i sitt betänkande, SOU 2010:44, redogjort för de överväganden som föregick lagändringen 1993 och begrundat frågan om sammansättningen vid behandling av frågor om prövningstillstånd i såväl hovrätt som kammarrätt, se avsnitt 13.4.4. Den ordning som gäller i kammarrätt, med två lagfarna ledamöter, skulle enligt Målutredningen vara mer effektiv och även kunna vara acceptabel i hovrätt. Å andra sidan menade man att en tredje ledamot kan bidra med ytterligare kunskap och erfarenhet vilket borgar för ett bättre meningsutbyte under överläggningen och en ännu högre grad av rättssäkerhet. Sammansättningsfrågan angavs vidare ha stor betydelse för att värna förtroendet för domstolarnas hantering av mål. Dessutom konstaterade utredningen att mål i vissa fall är färdigberedda redan vid föredragningen i fråga om prövningstillstånd och att det då är effektivt att kunna avgöra målet i sak vid samma föredragning. Det förutsätter att rätten består av tre lagfarna ledamöter.

¹⁴ Prop. 1992/93:216 s. 51 och 64 ff.

Av de skäl som Målutredningen redogjort för bör rätten enligt vår syn som huvudregel bestå av tre lagfarna ledamöter när frågor om prövningstillstånd prövas. Det är angeläget att förtroendet för att prövningen av tillståndsfrågan genomförs på ett kvalificerat sätt inte rubbas. En mer kvalificerad sammansättning med tre ledamöter i rätten markerar prövningens betydelse. När vi nu föreslår att systemet med prövningstillstånd ska utökas till att omfatta samtliga brottmål vore det mindre lämpligt att samtidigt ändra rättens sammansättning. Det är dessutom konsekvent att ha enhetliga bestämmelser om antalet lagfarna ledamöter vid olika avgörandeformer i hovrätt. Vi anser alltså att rättens sammansättning vid prövning av frågan om prövningstillstånd i normalfallet alljämt bör bestå av tre lagfarna domare.

Vid vårt diskussionsmöte om hovrättsprocessen har från domarhåll framförts synpunkter på att möjligheterna borde utökas för en domare att ensam kunna besluta om vissa åtgärder. Exempelvis kan nämnas beslut om ersättning till offentlig försvarare enligt kostnadsräkning som inkommit efter det att tingsrätten skiljt sig från målet. Det är beslut som i normalfallet är ganska enkla att fatta efter en kortare föredragning eller genomgång av akten.

I allmänhet kan sägas att grundtanken med en kollegial domstol i sig är skäl för att fler än en domare i allmänhet ska delta i avgörandet. De höga kvalitetskrav som med rätta kan ställas på hovrättens avgöranden gör att det bör krävas starka skäl för att frånga en kollegial sammansättning av rätten.

Vi menar att det sannolikt finns enstaka beslut som en ensam domare i stället för tre kunde meddela med bibehållen kvalitet i avgörandet och viss arbets- och tidsbesparing som följd. Vårt uppdrag innefattar emellertid enbart en översyn av hovrättens sammansättning vid avgörandet i brottmål. De vinster som går att uppnå med att ändra sammansättningen av rätten i övriga mål torde vara förhållandevis små. Det bör röra sig om en mindre mängd överklagade beslut som i praktiken kan avgöras på ett smidigt sätt efter föredragning eller cirkulation. Det är därför inte motiverat att inom ramen för denna utredning göra en generell och ordnad genomgång av alla beslut i övriga mål som möjligen kunde avgöras med en enklare sammansättning av rätten.

När det sedan gäller de överväganden som vi har gjort vad avser en mer flexibel sammansättning i tingsrätt med särskilda eller ett utökat antal ledamöter, så gör de sig gällande även i hovrätten. Vi har följaktligen inte funnit anledning att ändra möjligheten att ha

särskilda ledamöter eller att förstärka hovrättens sammansättning, annat än vad som följer av att tingsrätten i vissa brottmål får vara sammansatt av tre lagfarna domare. Även i sådant fall ska en ytterligare ledamot kunna ingå i hovrätten.

Handläggningen av
enskilda anspråk och
stödet åt målsäganden

14 Enskilda anspråk – ett bättre stöd och en mer ändamålsenlig handläggning

I detta avsnitt behandlar vi frågor som gäller det stöd som lämnas till målsägande i frågor som rör enskilda anspråk. Vi tar även upp frågor som gäller handläggningen av sådana anspråk.

I ett inledande avsnitt 14.1 redogör vi för några utgångspunkter för våra överväganden. Därefter redogör vi för åklagares och polis nuvarande skyldigheter att bistå målsäganden med det enskilda anspråket, avsnitt 14.2. I avsnitt 14.3 behandlar vi genomslaget av 1988 års lagstiftning som gav åklagare och polis ett ökat ansvar att bistå målsäganden med enskilda anspråk.

I avsnitt 14.4–14.6 redogör vi för hur vi anser att det stöd målsäganden får av åklagare och polis kan förbättras. Därefter behandlar vi förhållandet mellan åklagares och målsägandebiträdens ansvar att bistå målsäganden, avsnitt 14.7. Vi tar även upp frågan om det finns anledning att införa en kompletterande möjlighet till rättslig rådgivning för målsäganden, avsnitt 14.8.

I avsnitt 14.9 lämnar vi förslag om hur den inledande handläggningen av enskilda anspråk i domstol kan göras mer ändamålsenlig än vad den är i dag. I avsnitt 14.10 redogör vi samlat för vad våra förslag innebär för polismyndigheternas, åklagarnas och domstolarnas handläggning.

I avsnitt 14.11 tar vi upp några frågor som rör handläggningen av skadeståndsanspråk som riktas mot vårdnadshavare.

14.1 Några utgångspunkter

Enligt dagens bestämmelser kan enskilda anspråk handläggas inom ramen för brottmålet. Det bör ske i så stor utsträckning som möjligt. Det leder ofta till betydande processekonomiska fördelar. Målsäganden slipper också att föra en tvistemålstalan på egen hand med de besvär och kostnader som det medför. Men det finns problem med det sätt som enskilda anspråk förbereds och handläggs på i dag. De förslag vi lämnar i följande avsnitt syftar till att lösa eller i varje fall minska dessa problem.

Vi kommer i avsnitt 14.3 peka på att bestämmelserna som syftar till att åklagare och polis ska bistå målsäganden med det enskilda anspråket inte fått det genomslag som varit avsett. Det innebär att alla målsägande inte får det stöd som de har rätt att kräva. Orsakerna till bristerna i tillämpningen bör åtgärdas.

Även när åklagaren för målsägandens talan eller målsäganden gör detta själv förekommer det att det finns brister i hur väl förberett och utrett det enskilda anspråket är. Det kan leda till att det får läggas tid på att utreda anspråket vid huvudförhandlingen. Om det inte är möjligt att göra det på ett tillfredsställande sätt finns det risk för att det enskilda anspråket ogillas eller att det måste avskiljas för att handläggas som ett tvistemål. Enligt vår erfarenhet förekommer det också att enskilda anspråk bifalls trots att utredningen inte hade ansetts tillräcklig om målet handlagts som ett särskilt mål enligt reglerna om tvistemål. Det är givetvis otillfredsställande. Det innebär också en risk för att det enskilda anspråket ogillas i högre rätt. I många fall tvingas domstolarna tillämpa bestämmelsen i 35 kap. 5 § RB om att ersättning för skada kan uppskattas till ett skäligt belopp i en utsträckning som hade kunnat undvikas om det fanns ett bättre underlag. Med den osäkerhet som ligger i en sådan uppskattning kan det leda till att målsäganden får ersättning med ett lägre eller högre belopp än vad som borde varit fallet.

Ett annat problem, som hänger nära samman med det föregående, är att enskilda anspråk ofta ges in i ett sent skede i de fall åklagaren inte för talan redan i samband med åtalet. Det kan leda till att den tilltalade inte har möjlighet att gå igenom det enskilda anspråket med sin försvarare före huvudförhandlingen. Det kan också leda till att anspråket inte kan delges den tilltalade före förhandlingen.

För att den gemensamma handläggningen ska kunna ske effektivt och ändamålsenligt är det nödvändigt att anspråken förbereds tillräckligt så tidigt som möjligt. I regel bör det ske under förundersökningen. Den tilltalade bör normalt få möjlighet att ta ställning till enskilda anspråk samtidigt som han eller hon tar ställning till åtalet. Att det sker är också till fördel för målsäganden. Det minskar risken för att enskilda anspråk ogillas eller avskiljs på grund av att det finns brister i utredningen när målet avgörs. Det gör det också möjligt att under vissa förutsättningar avgöra det enskilda anspråket tillsammans med brottmålet utan att någon huvudförhandling behöver hållas.

För målsäganden är det i regel en fördel att det enskilda anspråket avgörs tillsammans med brottmålet. Målsäganden har bl.a. en förmånlig ställning när det gäller kostnadsansvar. Ofta kan målsäganden få hjälp av åklagaren att föra talan. Samtidigt är det inte orimligt att ställa vissa krav på målsäganden. Om målsäganden får det avsedda stödet av åklagare och polis bör det kunna krävas att målsäganden kommer in med sitt anspråk och underlaget för det i sådan tid att det kan handläggas tillsammans med åtalet. Det gäller även i de fall då ett målsägandebiträde förordnats.

Det finns en gräns då det inte är motiverat att upprätthålla huvudregeln om gemensam handläggning. Att talan om straffrättsrättsligt ansvar handläggs på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt är huvudsyftet med brottmålsprocessen. I vissa fall innebär det sådana olägenheter att handlägga en talan om enskilt anspråk gemensamt med brottmålet att målsägandens talan bör handläggas för sig i ett tvistemål.

14.2 Åklagarnas och polismyndigheternas skyldigheter

Åklagaren har enligt gällande rätt en långtgående skyldighet att bistå målsäganden med dennes enskilda anspråk. Denna skyldighet regleras i 22 kap. 2 § första stycket RB. Enligt den bestämmelsen är åklagaren på målsägandens begäran skyldig att förbereda och föra målsägandens talan, om det kan ske *utan väsentlig olägenhet* och

anspråket inte är *uppenbart obefogat*. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom lagstiftning som trädde i kraft 1988.¹

Lagändringen motiverades med att åklagare i större utsträckning än tidigare skulle ta sig an uppgiften att föra målsägandens talan och för att uppnå större enhetlighet mellan olika åklagare i detta hänseende (prop. 1987/88:1 s. 9–10). Ett ytterligare syfte var att öka polismyndigheternas ansvar för att utreda det enskilda anspråket under förundersökningen. Regeringen betonade att en konsekvens av lagändringen var att det innebar en ökad skyldighet för polisen att utreda skadeståndsanspråk.

Att polismyndigheterna ska utreda målsägandens skadeståndsanspråk under förundersökningen anses bl.a. följa av bestämmelsen i 23 kap. 2 § RB om att målet ska beredas så att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang (*Målsägandebiträdet. Ett aktivt stöd i rättsprocessen*, SOU 2007:6 s. 292). Enligt 20 § andra stycket förundersökningskungörelsen (FUK) ska det i förundersökningsprotokollet finnas uppgift om målsäganden eller den som övertagit målsägandens anspråk avser att föra ersättningstalan i anledning av brottet. Vidare ska det enligt samma bestämmelse finnas nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder sådan talan och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk. I Rikspolisstyrelsens *Handbok för information till brottsoffer*, 2012, betonas att åklagaren måste få ett så fullständigt underlag som möjligt för att kunna driva målsägandens skadeståndsanspråk (s. 11).

I januari 2013 publicerade Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, en promemoria som behandlar frågor som rör åklagarens uppgifter att bistå målsäganden med dennes skadeståndstalan, *Skadestånd. Om åklagarens skyldighet att föra målsägandens talan* (RättsPM 2013:1). I den ges bl.a. vägledning till åklagare om i vilka situationer det kan anses föreligga väsentliga olägenheter att föra målsägandens talan och när anspråket kan anses vara uppenbart obefogat. Vidare behandlas bl.a. frågan hur åklagarens skyldigheter gentemot målsäganden förhåller sig till åklagarens objektivitetsplikt och att åklagaren är behörig att föra talan om enskilt anspråk även om andra grunder än de som framgår av gärningsbeskrivningen åberopas (se rättsfallet NJA 1994 s. 306).

¹ Enligt den tidigare lydelsen var åklagaren skyldig att föra målsägandens talan om det kunde ske utan olägenhet och om anspråket inte befanns obefogat.

I promemorian behandlas även hur enskilda anspråk bör utredas under förundersökningen och hur åklagare bör agera om underlaget i förundersökningarna är bristfälligt. Av promemorian framgår att den har tagits fram i samråd med företrädare för Rikspolisstyrelsen och att det råder en samsyn i fråga om vad som bör förbättras i Polisens och åklagarnas arbete med att utreda och föra målsägandens skadeståndstalan. Promemorian ska vara utgångspunkten för det fortsatta arbetet med att utveckla handläggningen och säkerställa en enhetlig, kvalitativ och rationell hantering av skadestandsfrågor i alla utredningar, såväl hos polisen som hos åklagaren. Enligt Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för 2013 ankommer det på kammarcheferna att implementera promemorian under året. Slutligen anges att behovet av blanketter och annat verksamhetsstöd bör kartläggas och arbetas fram under 2013 och att det i relevanta delar bör ske i samråd mellan Polisen och Åklagarmyndigheten.

14.3 Genomslaget av 1988 års lagstiftning som gav åklagaren ett ökat ansvar för det enskilda anspråket

Syftet med den ändring av bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB som genomfördes 1988 var, som framgått av föregående avsnitt, att åklagare i större utsträckning skulle ta sig an uppgiften att föra målsägandens talan. I motiven framhölls att det borde ankomma på Riksåklagaren och överåklagarna att inom ramen för sin tillsynsverksamhet undersöka om de nya reglerna fick den effekt som lagstiftaren önskade (prop. 1987/88:1 s. 10).

Lagstiftningen har utvärderats i flera olika sammanhang sedan den kom till. Enligt vår mening finns det anledning att särskilt nämna två av dessa utvärderingar. Den enkätundersökning som Brottsofferutredningen redogjorde för i sitt slutbetänkande 1998² och den granskningsrapport³ som Riksrevisionen redovisade i maj 2011. Brottsofferutredningens undersökning gjordes alltså cirka 10 år efter att lagändringen trätt i kraft och Riksrevisionens drygt 10 år därefter.

² *Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras?*, SOU 1998:40.

³ *Brottsutsatt, Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott*, RiR 2011:18.

Den bild som framkommer genom de två undersökningarna är likartad. De tillfrågade åklagarna framhåller att det ofta finns brister i det underlag som kommer från polisen. Riksrevisionens undersökning tyder på att det fortfarande råder stora skillnader mellan hur benägna olika åklagare är att i sådana fall begära att polisen kompletterar förundersökningen eller reder ut oklarheterna på annat sätt. I båda undersökningarna framkommer att det inte finns en enhetlig syn mellan åklagare när det gäller att informera målsäganden om vad som kan vara rimliga belopp att yrka i skadestånd. I båda undersökningarna efterfrågar många av de tillfrågade åklagarna riktlinjer eller annat stöd i frågor som rör hanteringen av målsägandens enskilda anspråk.

Med hänsyn till vad som framkommit i de båda undersökningarna kan man konstatera att 1988 års lagstiftning inte har fått det genomslag och den effekt som var avsedd. Alla målsägande får därmed inte det stöd i skadestandsfrågan som bestämmelsen syftar till. Frågan är då vad det beror på.

En bidragande orsak är enligt vår uppfattning att det under de senaste dryga tio åren har saknats samlade nationella riktlinjer eller rekommendationer till åklagarna om hur de ska förhålla sig till målsägandens enskilda anspråk. Sådana fanns tidigare i Riksåklagarens allmänna råd *Målsägande i brottmål* (RÅC I:122), med dessa upphävdes den 1 januari 2000. Riksåklagaren uppgav i sitt remissvar på Brottsofferutredningens betänkande att han hade för avsikt att inleda en översyn av de tidigare gällande allmänna råden och att regeringen betonade att det var angeläget att en sådan översyn genomfördes snarast. Det är dock först genom 2013 års rättspromemoria som detta har kommit till stånd.⁴

Varje åklagare ska i det enskilda fallet göra en självständig bedömning av om han eller hon ska bistå målsäganden med det enskilda anspråket. För att tillämpningen i så stor utsträckning som möjligt ska vara enhetlig är det dock viktigt att åklagarna får stöd i sin tillämpning genom aktuella och förtydligande riktlinjer eller rekommendationer. Behovet av detta gör sig särskilt starkt gällande när det är fråga om en uppgift som för en del åklagare kan uppfattas som en underordnad sidouppgift till det vanliga åklagararbetet. Inom Åklagarmyndigheten har det under en lång tid –

⁴ Vissa frågor tas visserligen upp i styrdokumentet *Riksåklagarens riktlinjer och handlingsplan för åklagarväsendet* från 2003. Som framhållits i Riksrevisionens rapport är det dock oklart vilken status och spridning de har haft inom åklagarväsendet (RiR 2011:18 s. 38).

utifrån de krav som regeringen ställt upp – ägnats stor uppmärksamhet åt att genomströmningstiderna hos åklagaren hålls så korta som möjligt. Det är givetvis positivt att så sker. Den enskilde åklagaren som står inför valet att fatta beslut i åtalsfrågan eller begära komplettering av förundersökningen för att utredningen om målsägandens enskilda anspråk är bristfällig, ställs dock inför en avvägning som kan uppfattas som svår.

En konsekvens av att det inte funnits några samlade rekommendationer för handläggningen av enskilda anspråk är att myndigheten inte genom tillsyn har kunnat följa upp att enskilda anspråk hanteras på ett enhetligt och avsett sätt.

Enligt 22 kap. 2 § RB är det åklagaren som både ska förbereda och föra målsägandens talan. Bestämmelsen förutsätter i praktiken att polisen utreder målsägandens anspråk under förundersökningen. Någon uttrycklig skyldighet att vidta andra åtgärder än att informera målsäganden om vilka bestämmelser som gäller och att anteckna vissa uppgifter i förundersökningsprotokollet åligger dock inte polisen. De polisiära förundersökningsledare som vi talat med har uttryckt att de saknar kompetens i skadeståndsrättsliga frågor. Att det ofta finns brister i det underlag åklagare får från polisen när det gäller målsägandens enskilda anspråk har också framkommit i Riksrevisionens och dessförinnan i Brottsofferutredningens undersökning. De polisiära förundersökningsledare som vi talat med har också gett uttryck för uppfattningen att syftet med förundersökningen – och därmed också Polisens uppgift – är att utreda brott. De har pekat på att det är åklagaren som enligt bestämmelsen i rättegångsbalken har uppgiften att förbereda och föra målsägandens talan.

För att åklagarna på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller målsägandens enskilda anspråk är det enligt vår uppfattning nödvändigt att Polisens ansvar för frågor som gäller enskilda anspråk tydliggörs.

14.4 Bör bestämmelsen om åklagarens skyldigheter ändras?

Bedömning: Bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB bör inte ändras när det gäller omfattningen av åklagarens skyldighet att förbereda och utföra målsägandens talan om enskilt anspråk.

Vi har i föregående avsnitt redogjort för den utvärdering av 1988 års lagstiftning om åklagarnas skyldighet att bistå målsäganden med det enskilda anspråket som gjordes av Brottsofferutredningen. Utredningen konstaterade att det fanns brister i hur väl åklagarna levde upp till sina skyldigheter gentemot målsäganden. Utredningen menade emellertid att bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB, tillämpad på rätt sätt, var tillräcklig för att hjälpa målsäganden att på ett snabbt och enkelt sätt få sin talan prövad av domstol.

Brottsofferutredningens betänkande behandlades i propositionen *Stöd till brottsoffer* (prop. 2000/01:79). Regeringen konstaterade att 1988 års ändring av bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB inte hade fått den avsedda effekten. Regeringen bedömde dock, liksom Brottsofferutredningen, att bristerna i lagens tillämpning inte medförde att det fanns skäl att ändra bestämmelsen (a prop., s. 47). Regeringen underströk att det var angeläget att den översyn av de tidigare gällande allmänna råden som Riksåklagaren hade aviserat vid remissbehandlingen genomfördes snarast. Regeringen förutsatte att Riksåklagaren inom ramen för sin tillsynsverksamhet undersökte att vidtagna åtgärder fick avsedd effekt.

Bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB innebär en långtgående skyldighet för åklagaren att förbereda och utföra målsägandens talan om enskilt anspråk. Det framgår redan av lagtexten och understryks av de exempel på godtagbara skäl för åklagaren att avstå som anges i förarbetena (prop. 1987/88:1 s. 15 f). Det finns en gräns då det med hänsyn till effektiviteten i brottmålsprocessen är försvarbart att målsägandens enskilda anspråk inte utreds och avgörs tillsammans med brottet. Så kan vara fallet även med hänsyn till den tilltalades och ibland även målsägandens intresse. Ett alltför komplext skadeståndsrättsligt förhållande kan inte inom ramen för brottmålsprocessen utredas och förberedas på ett så ingående sätt som kan krävas. Bestämmelsen innebär också att åklagaren kan avstå från att föra talan i de fall då det skulle kräva att han eller hon agerar i strid med den objektivitetsplikt som åklagaren måste följa.

Att åklagaren kan avstå från att bistå målsäganden med det enskilda anspråket om det skulle medföra väsentliga olägenheter eller då det är fråga om ett uppenbart obefogat anspråk är enligt vår mening en rimlig ordning. Det medger att åklagaren kan avstå från att förbereda och utföra målsägandens talan när det finns tungt vägande skäl för det.

Sammantaget gör också vi bedömningen att bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB om åklagarens skyldighet att föra målsäganden talan – rätt tillämpad – är tillräcklig för att målsägandens talan ska föras av åklagare i de fall det är befogat. I de två kommande avsnitten redogör vi för våra förslag som syftar till att förbättra tillämpningen.

14.5 Polisens ansvar bör tydliggöras

Förslag: Bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB bör kompletteras så att det uttryckligen framgår att polismyndigheten ska biträda åklagaren med att förbereda målsägandens enskilda anspråk.

Rikspolisstyrelsen ska meddela särskilda föreskrifter om hur nödvändiga uppgifter om enskilda anspråk ska dokumenteras under förundersökningen. En bestämmelse om detta ska införas i FUK.

Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Åklagarmyndigheten och Brottsoffermyndigheten vidta åtgärder som säkerställer att det finns rutiner och verksamhetsstöd som gäller handläggningen av enskilda anspråk. Inriktningen på det arbetet bör vara att de uppgifter som är nödvändiga för att åklagaren ska kunna föra målsägandens talan ska framgå av de förundersökningsprotokoll som redovisas till åklagare.

14.5.1 Polisen ska biträda åklagaren med att förbereda målsägandens talan

En viktig förutsättning för att säkerställa att åklagare förbereder och för målsägandens talan om enskilt anspråk är att tydliggöra Polisens ansvar. För att åklagaren ska kunna föra målsägandens talan på ett effektivt sätt är det nödvändigt att uppgifter och underlag om anspråket tas fram under förundersökningen. Att det sker krävs också för att den misstänkte i ett tidigt skede ska få information om en skadeståndstalan som målsäganden vill föra.

De nuvarande bestämmelserna förutsätter att polismyndigheten, liksom när det gäller förundersökningen av brottet, biträder åklagaren med att förbereda målsägandens enskilda anspråk under förundersökningen. Enligt vår uppfattning bör dock polis-

myndigheternas redan gällande ansvar för att biträda åklagaren framgå tydligare av lagstiftningen.

I praktiken är det polisen som träffar målsäganden under förundersökningen, i samband med att brottet anmäls och vid förhör. Det är alltså polisen som kan vidta de flesta förberedande åtgärder som krävs för att åklagaren ska kunna föra målsägandens talan. De kan och ska informera målsäganden om möjligheterna att begära ersättning och de bestämmelser som gäller kring detta. De kan ge grundläggande information till målsäganden om vad han eller hon kan begära ersättning för och betona vikten av att denne lägger fram kvitton och liknande. Polisen kan och ska också informera målsäganden om vart denne kan vända sig om han eller hon behöver mer hjälp. Det är polisen som kan se till att förundersökningsprotokollet innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att åklagaren ska kunna föra talan.

Om det underlag åklagaren får genom förundersökningsprotokollet är bristfälligt står åklagaren inför valet att komplettera förundersökningen, att kontakta målsäganden på egen hand eller att väcka åtalet och underrätta målsäganden om att åklagaren inte kan föra talan. Åklagarens skyldighet att förbereda och utföra målsägandens talan förändras visserligen inte för att underlaget från polisen är bristfälligt. Det finns dock en risk för att åklagaren i valet mellan den extra tid som går åt till att komplettera underlaget väljer att inte föra talan. Man kan ifrågasätta om målsägandens intressen på detta sätt ska underordnas allmänna effektivitetsöverväganden. Om polismyndigheterna rutinmässigt vidtar åtgärder som ökar förutsättningarna för att underlaget är komplett redan när det redovisas till åklagaren minskar risken för att den situationen uppstår. Handläggningen av ärendet behöver då inte heller fördröjas för att underlaget ska kompletteras.

För att tydliggöra Polisens ansvar föreslår vi att bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB kompletteras så att det uttryckligen framgår att polismyndigheten ska biträda åklagaren med att förbereda målsägandens enskilda anspråk. Även om det i sak inte är en förändring mot vad som gäller i dag bedömer vi att det är viktigt att det uttryckligt framgår av lag att Polisen har en central uppgift att fylla för att målsäganden ska få det stöd med det enskilda anspråket som bestämmelsen syftar till. Det motsvarar vad som uttryckligen gäller för brottsutredningen vid en åklagarledd förundersökning enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB.

Enligt den nuvarande bestämmelsen om dokumentation av enskilda anspråk i 20 § FUK ska nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk antecknas i förundersökningsprotokollet när åklagaren förbereder sådan talan. I praktiken lär det vara ovanligt att åklagaren fattat beslut om att förbereda eller föra talan innan uppgifterna har dokumenterats. För att åklagaren ska kunna ta ställning till om han eller hon ska bistå målsäganden med det enskilda anspråket krävs att åklagaren får ett underlag för att göra den bedömningen. Även i de fall då målsäganden vill föra talan på egen hand är det angeläget att uppgifter om det enskilda anspråket dokumenteras. Bestämmelsen bör därför ändras så att det framgår att nödvändiga uppgifter om enskilda anspråk som målsäganden vill föra i anledning av åtalet ska antecknas i förundersökningsprotokollet. Detsamma bör gälla för den som övertagit målsägandens anspråk. Som vi återkommer till i nästa avsnitt bör Rikspolisstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om hur dokumentationen ska gå till.

14.5.2 Polisens förberedande åtgärder

Enligt vår erfarenhet är det inte ovanligt att förundersökningsprotokoll som redovisas till åklagaren innehåller uppgift om att målsäganden vill att åklagaren för talan om enskilt anspråk och att målsäganden preciserar sitt anspråk senare. Självklart är det utifrån sådana uppgifter inte möjligt för åklagaren att föra målsägandens talan i samband med åtalet utan ytterligare förberedelser. Om polisen redan under förundersökningen rutinmässigt vidtar åtgärder för att förbereda talan om enskilda anspråk bedömer vi att åklagare i långt fler fall än i dag kommer att få de uppgifter som är nödvändiga för att föra målsägandens talan.

Målsäganden måste få den information om bl.a. reglerna om enskilda anspråk som denne har rätt till enligt FUK. Det har bl.a. genom den nationella brottsofferundersökningen (RPS, Rapport 2010:3) framkommit att så inte alltid sker. Förutsättningarna för det har emellertid förbättrats genom att det nu finns rekommendationer i Rikspolisstyrelsens *Handbok för information till brottsoffer*. Det återstår att säkerställa och följa upp att rekommendationerna får praktiskt genomslag i verksamheten. I handboken (s. 11) berörs även utredningen av skadeståndsanspråken. På det området är det dock enligt vår bedömning nödvändigt att vidta

ytterligare åtgärder. Det bör ske genom samverkan mellan de berörda myndigheterna.

En åklagare som är förundersökningsledare kan ge särskilda direktiv till polisen som gäller arbetet med att förbereda enskilda anspråk. Oavsett om förundersökningen leds av en åklagare eller av en polismyndighet bör det nästan alltid krävas att vissa grundläggande förberedande åtgärder vidtas för att åklagaren ska kunna föra talan.

Målsäganden bör få viss grundläggande information, t.ex. om vad han eller hon kan begära ersättning för och vikten av att ge in kvitton och liknande. Polisen bör också underlätta för målsäganden att lämna de uppgifter som behövs genom att använda informativa blanketter och följa upp att uppgifterna kommer in. Enligt vår mening bör polismyndigheterna i de flesta fall kunna arbeta enligt de rutiner som skisseras i avsnitt 14.10.

Rikspolisstyrelsen bör få ett uttryckligt uppdrag av regeringen att i samråd med Åklagarmyndigheten vidta åtgärder för att säkerställa att polismyndigheterna på ett konsekvent och enhetligt sätt arbetar för att förbereda enskilda anspråk. Inriktningen på det arbetet bör vara att alla förundersökningar som redovisas till åklagare innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att åklagaren ska kunna föra målsägandens talan om enskilt anspråk. Arbetet bör även ske i samråd med Brottsoffermyndigheten.

En viktig åtgärd är att meddela föreskrifter om hur dokumentationen av nödvändiga uppgifter om enskilda anspråk ska gå till. För att det ska kunna ske på ett effektivt och enhetligt sätt är det viktigt att det finns ett administrativt stöd för hur uppgifterna ska hämtas in och dokumenteras. Det måste finnas informativa blanketter till målsäganden och enhetliga sätt att dokumentera uppgifterna i förundersökningsprotokollet, uppdelat på olika skadeposter. Verksamhetsstödet bör ses över så att det finns praktiskt användbara och uppdaterade checklistor, blanketter och mallar. Det bör också i verksamhetsstöden finnas sätt att dokumentera vilka åtgärder som har vidtagits så att det löpande kan följas upp att rekommendationerna har följts.

För att alla målsägande ska få det stöd som är avsett är det också av avgörande betydelse att det administrativa stöd som tas fram faktiskt används. Blanketten "Förfrågan om skadeståndsanspråk", som Brottsoffermyndigheten tagit fram, kan polismyndigheterna använda redan i dag. Den innehåller bl.a. information som särskilt gäller ersättningsnivåer för kränkning samt sveda och värk. De

polisiära förundersökningsledare som vi talat med uppgav dock att de främst använde den när företag begärt ersättning för sakskador.

För att säkerställa en enhetlig handläggning bör Rikspolisstyrelsen få ett särskilt bemyndigande att meddela föreskrifter om hur nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk ska dokumenteras.

Uppdraget till Rikspolisstyrelsen bör även innefatta att ta fram praktiskt inriktade rutiner och rekommendationer för hur handläggningen i normalfallet ska gå till. Centrala delar i detta är vilken information som målsäganden ska få muntligt och skriftligt samt rutiner för att säkerställa att nödvändiga preciseringar och kompletteringar i största möjliga utsträckning sker innan ärendet redovisas till åklagare.

14.6 Åtgärder för att säkerställa att åklagaren förbereder och för målsägandens talan i tillräcklig omfattning

Förslag: Regeringen bör på lämpligt sätt, t.ex. genom uppdrag i regleringsbrev, följa upp hur Åklagarmyndigheten – tillsammans med Polisen – arbetar med frågor som rör handläggningen av enskilda anspråk.

En åklagare som trots målsägandens begäran inte åtar sig att föra dennes talan ska underrätta målsäganden om det och skälen för beslutet. En uttrycklig bestämmelse om det ska tas in i FUK.

14.6.1 Rekommendationer för handläggningen, uppföljning och verksamhetsstöd

En viktig åtgärd för att säkerställa att åklagare bistår målsägande med att föra talan om enskilt anspråk när det är befogat är, som vi pekat på i avsnitt 14.3, att det finns aktuella riktlinjer som gäller åklagarens handläggning av enskilda anspråk. Några samlade rekommendationer som belyser dessa frågor har inte funnits inom Åklagarmyndigheten sedan Riksåklagarens allmänna råd upphävdes år 2000. Nu finns emellertid en rättspromemoria som syftar till att ge vägledning till åklagare när det gäller handläggningen av skadeståndsfrågor (RättsPM 2013:1). Att utfärda rekommendationer för

åklagarnas handläggning är dock inte tillräckligt. Det är viktigt att dessa hålls aktuella och att myndigheten på olika sätt återkommande följer upp så att vägledningarna får genomslag och bidrar till en bättre och mer enhetlig hantering. För att handläggningen ska förbättras är det även av avgörande betydelse att Polisens förberedande åtgärder sker på ett enhetligt sätt. Åklagarmyndigheten har därför en viktig uppgift att fylla när det gäller att i samråd med Rikspolisstyrelsen ta fram riktlinjer och verksamhetsstöd för polismyndigheternas förberedande åtgärder.

En central fråga är hur åklagaren bör agera om underlaget i förundersökningen är bristfälligt. Den enskilde åklagaren kan i de fallen ställas inför en situation där intresset av en kort handläggningstid av åtalsfrågan står mot intresset av att åklagaren utför skyldigheten att bistå målsäganden med det enskilda anspråket. Det är viktigt att det finns klara vägledningar om vilka hänsyn åklagare bör ta i sådana situationer och att de även är förankrade i polisorganisationen. Utgångspunkten bör vara att det beslutsunderlag som åklagaren får genom förundersökningsprotokollet ska vara fullständigt för att åklagaren ska kunna bedöma om han eller hon på begäran av målsäganden ska föra talan om enskilt anspråk. Några ytterligare förberedande åtgärder ska som regel inte behövas. Det är viktigt att eventuella brister i underlaget i så stor utsträckning som möjligt åtgärdas innan talan väcks och att bristerna – på det sätt som bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB förutsätter – bara i speciella undantagsfall leder till att åklagaren inte bistår målsäganden med det enskilda anspråket.

I det fortsatta arbetet med att utveckla handläggningen av skadeståndsfrågor som enligt nämnda promemoria ska ske under 2013, ingår att se över Åklagarmyndighetens och Polisens information till brottsutsatta och att ta fram relevant verksamhetsstöd. Det är angeläget att det sker. Som vi angett tidigare är det centralt att myndigheterna använder informativa blanketter som underlättar för målsäganden att lämna de uppgifter som behövs.

För att säkerställa att åklagarnas handläggning av frågor om enskilda anspråk är enhetlig och sker på det sätt som lagstiftningen förutsätter, bör regeringen följa upp hur Åklagarmyndigheten – tillsammans med Polisen – arbetar med dessa frågor, t.ex. genom uppdrag i regleringsbrevet.

14.6.2 Åklagarens beslut att inte föra talan om enskilt anspråk

Om målsäganden begär att åklagaren ska föra talan om enskilt anspråk krävs starka skäl för att åklagaren ska kunna avstå från att bistå målsäganden. Om underlaget om det enskilda anspråket i förundersökningen är bristfälligt ska åklagaren som huvudregel se till att det kompletteras i stället för att besluta att inte föra talan. Enligt vår mening bör det införas en uttrycklig bestämmelse om att åklagaren ska underrätta målsäganden med ett motiverat beslut i de fall åklagaren gör bedömningen att han eller hon enligt 22 kap. 2 § RB inte kan åta sig att bistå målsäganden med det enskilda anspråket. En sådan skyldighet får visserligen anses föreligga redan i dag. Enligt vår mening är det dock lämpligt att det regleras uttryckligt. Det klargör ytterligare att presumtionen är att åklagaren ska bistå målsäganden med det enskilda anspråket. Regleringen kan lämpligen tas in i förundersökningskungörelsen.

14.7 Förhållandet mellan åklagarens och målsägandebiträdets skyldigheter

Förslag: När ett målsägandebitråde har förordnats ska biträdet alltid föra talan om enskilt anspråk i de fall ett sådant anspråk har framställts av målsäganden.

Enligt 3 § lagen om målsägandebitråde ska målsägandebiträdet bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets skyldighet att föra talan är alltså enligt lagtexten subsidiär i förhållande till åklagarens ansvar. Men i praktiken förekommer det knappast att åklagare för skadeståndstalan när ett målsägandebitråde förordnats.

Utredningen om målsägandebitråde föreslog att 3 § lagen om målsägandebitråde skulle ändras så att det av bestämmelsen framgick att målsägandebiträdet har huvudansvaret för att bistå målsäganden med det enskilda anspråket (*Målsägandebiträdet. Ett aktivt stöd i rättsprocessen*, SOU 2007:6, avsnitt 10). Utredningen konstaterade att det av flera undersökningar, inklusive utredningens egna, framgick att det regelmässigt var målsägandebiträdet som förde målsägandens talan (a.a. s. 305–306). Den bilden är väl

förenlig med vad som framkommit genom vår målundersökning. Vi har särskilt granskat ett antal akter som ingick i målundersökningen där målsägandebitråde förordnats vid åtal för misshandel som inte var rubricerad grov samt våld och hot mot tjänsteman. I de fallen var det utan undantag målsägandebiträdet som förde målsägandens talan.

Även om dagens bestämmelse om ansvarsfördelningen mellan åklagare och målsägandebitråde inte leder till några större tillämpningsproblem är det inte tillfredsställande att den praktiska tillämpningen är en annan än den som framgår av lagtexten.

Det är svårt att se rationella skäl till varför åklagaren i första hand bör föra talan när ett målsägandebitråde förordnats. Bitrådets grundläggande uppgifter är att ta till vara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden. I många fall är målsägandens centrala intresse att få upprättelse genom skadestånd. Även om åklagaren har en långtgående skyldighet att ge stöd och bistånd till målsäganden kan åklagaren inte engagera sig i målsägandens sak i samma utsträckning som ett målsägandebitråde. Bitrådet ska bara ta till vara målsägandens intressen. Åklagaren ska föra statens talan om straffrättsligt ansvar och måste iaktta sin objektivitetsplikt, bl.a. genom att vara uppmärksam på sådant som talar till den tilltalades fördel. Åklagaren kan inte i samma utsträckning som ett målsägandebitråde ha personlig kontakt med målsäganden under förundersökningen, inför och under huvudförhandlingen. Såväl intresset av att ge målsäganden ett så bra stöd som möjligt, som intresset av en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan processens aktörer talar därför för att målsägandebiträdet bör ha det huvudsakliga ansvaret för att föra målsägandens talan.

En invändning mot att uttryckligen ge målsägandebiträdet huvudansvaret för att föra talan om enskilt anspråk kan vara farhågor om att det ger intryck av att åklagarens ansvar att bistå målsäganden minskar. Men enligt vår uppfattning ökar i stället förutsättningarna för att åklagarens uppgifter kan göras tydligare än i dag. Otydligheten i den nuvarande bestämmelsen kan leda till att åklagare avvaktar med att bistå målsäganden med att förbereda det enskilda anspråket tills det står klart om ett målsägandebitråde förordnas. Det kan innebära att det enskilda anspråket inte förbereds i tillräcklig utsträckning under förundersökningen. Det finns också en risk för att det – felaktigt – innebär att det faktum att åklagaren inte för målsägandens talan uppfattas som ett skäl som talar för att förordna ett målsägandebitråde.

Om målsägandebiträdet alltid ska ha huvudansvaret för att bistå målsäganden blir det klart att åklagaren ska göra det fram till dess ett biträde har förordnats. Åklagaren kan agera för att ett målsägandebiträde förordnas när det behövs för att ta till vara målsägandens intressen.

Prövningen om ett målsägandebiträde ska förordnas ska ske utifrån de förutsättningar som ställs upp i 1 § lagen om målsägandebiträde. Att målsäganden framställer ett skadeståndsanspråk är i sig inte ett skäl för att förordna ett målsägandebiträde. Det ska dock ske en helhetsbedömning av målsägandens behov av ett målsägandebiträde. Vid denna bedömning kan målsägandens behov av hjälp med skadeståndsfrågan i vissa fall vara en omständighet som tillsammans med andra leder till att ett målsägandebiträde bör förordnas. Det bör dock röra sig om situationer där målsäganden behöver mer hjälp med skadeståndet än vad det är rimligt att åklagaren bistår med. Att ett målsägandebiträde förordnas i dessa fall ökar förutsättningarna för att nödvändigt underlag om det enskilda anspråket – även vid mer komplicerade skadeståndsfrågor – kan finnas redan när åtalet väcks genom att målsägandebiträdet tar fram detta och ger in det till åklagaren (se avsnitt 14.9).

Vi föreslår med hänsyn till det anförda att 3 § lagen om målsägandebiträde ändras så att det av den bestämmelsen framgår att ett målsägandebiträde alltid ska föra målsägandens talan om enskilt anspråk. Åklagaren ska, enligt de förutsättningar som ställs upp i 22 kap. 2 § RB, ha kvar ansvaret för att förbereda och utföra målsägandens talan om enskilt anspråk. Det kan även när ett biträde förordnats krävas att förberedande åtgärder rent faktiskt vidtas av polis eller åklagare under förundersökningen. Om målsägandebiträdets uppdrag upphör att gälla ska åklagaren, i enlighet med 22 kap. 2 §, bistå målsäganden (se vårt förslag i avsnitt 20 om att målsägandebiträdets uppdrag ska upphöra att gälla efter tingsrättens dom och att det därefter kan ske en förnyad prövning av behovet av målsägandebiträde i högre rätt).

14.8 Överväganden om annat stöd till målsäganden angående frågor om enskilda anspråk

Vi har övervägt om det finns skäl att införa en möjlighet till kompletterande stöd för målsäganden i frågor som rör enskilda anspråk. Ett tänkbart alternativ skulle vara att det infördes en möjlighet till kostnadsfri rådgivning för målsäganden som motsvarar den som vi föreslår ska gälla för personer som åtalas för brott där åklagaren yrkar ett strängare straff än böter.

Vad målsäganden skulle kunna få hjälp med vid en rättslig rådgivning är framförallt att få råd om vad han eller hon kan begära ersättning för, vilka belopp som är rimliga och vilken bevisning som krävs. Som vi angett i avsnitt 14.5 och 14.6 är det sådant som polis och åklagare är skyldiga att bistå målsäganden med. Att målsäganden får det stödet av polis och åklagare, som är insatta i ärendet, är enligt vår bedömning ett bättre och mer ändamålsenligt stöd än att målsäganden är hänvisad till att själv kontakta en jurist som får ersättning av allmänna medel. Ett viktigt komplement är också den information som den som utsatts för brott kan få från Brottsoffermyndigheten. Genom att gå in på Brottsoffermyndighetens hemsida eller ringa till myndighetens servicetelefon kan målsäganden på ett enkelt sätt få värdefull allmän information, bl.a. om vilka ersättningsnivåer som är rimliga att begära för kränkning och sveda och värk.

I många fall där det är fråga om mer komplicerade skadestånd bör det också i praktiken vara så att målsägandens situation är sådan att han eller hon är i behov av ett målsägandebitråde under rättegången. Det gäller t.ex. skadestånd för längre inkomstförlust eller lyte och men. Detta aktualiseras främst i ärenden som rör allvarigare personskador där målsägandebitråde ofta förordnas.

Till det anförda kommer att det redan finns möjlighet för målsäganden till rådgivning enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen. Målsäganden kan, för det fall han eller hon önskar det, vända sig till en jurist för rättslig rådgivning enligt 4 § rättshjälpslagen. I sådana fall kan målsäganden begära ersättning för rådgivningsavgiften av den tilltalade i rättegången.

Vår slutsats är det inte bör införas någon ny möjlighet till rådgivning i frågor som rör enskilda anspråk. Det skulle i praktiken riskera att minska polis och åklagares ansvar för att förbereda och föra målsägandens talan på ett sätt som inte vore till fördel för de som utsatts för brott. Det skulle också innebära gränsdragnings-

problem mot de situationer då målsäganden är i behov av det stöd som ett målsägandebiträde kan ge.

14.9 Ett mer ändamålsenligt sätt att väcka talan om enskilt anspråk

Förslag: En talan om enskilt anspråk som inte förs av åklagaren ska kunna väckas på ett nytt sätt. I sådana fall ska talan om ett anspråk som målsäganden anmält till undersökningsledaren eller åklagaren kunna väckas samtidigt med åtalet genom att åklagaren lämnar uppgift om det i samband med att åtalet väcks. Åklagaren ska förelägga den tilltalade att svara på anspråket i samband med åtalet om det inte är uppenbart obehövt.

En talan om enskilt anspråk som väcks efter åtalet ska även fortsättningsvis kunna handläggas gemensamt med åtalet. Det ska dock bara ske om det står klart att det kan ske utan olägenheter eller det annars finns särskilda skäl för det. Om så inte är fallet ska anspråket avskiljas och handläggas som ett tvistemål.

En målsägande som vill föra talan om enskilt anspråk i samband med ett åtal ska anmäla anspråket till undersökningsledaren eller åklagaren under förundersökningen och ange vilka omständigheter det grundas på och vilken bevisning som åberopas. Det ska gälla även om målsäganden inte begär att åklagaren ska föra talan.

Om målsäganden inte lämnat nödvändiga uppgifter om ett enskilt anspråk ska åklagaren, om denne inte för talan, förelägga målsäganden att anmäla anspråket i sådan tid att det kan delges den tilltalade tillsammans med åtalet. Målsäganden ska upplysas om att rätten annars kan komma att besluta att anspråket inte tas upp till prövning tillsammans med åtalet.

14.9.1 Inledning

En grundläggande tanke bakom våra förslag är att den tilltalade så tidigt som möjligt ska få full information om den talan som riktas mot honom eller henne. I regel bör den tilltalade få del av samtliga yrkanden som riktas mot honom eller henne i samband med delgivningen av åtalet. Det bör även gälla enskilda anspråk som en

målsägande vill framställa. Det bör vara målsättningen oavsett vem som för målsägandens talan.

En stor del av de enskilda anspråken hanteras redan i dag på ett sådant sätt att den tilltalade får del av dessa redan i samband med att han eller hon delges åtalet. Det gäller i samtliga fall då åklagaren för målsägandens talan enligt 22 kap. 2 § RB och anger detta i stämningsansökan (45 kap. 4 § andra stycket RB). Våra förslag i avsnitt 14.5–14.6 syftar till att åklagare ska göra detta i avsevärt högre grad än vad som är fallet i dag. I detta avsnitt överväger vi hur handläggningen av enskilda anspråk kan göras mer ändamålsenlig, bl.a. genom att den tilltalade även i andra fall ska kunna få del av målsägandens anspråk samtidigt med åtalet. Vi bedömer också att det bör leda till att åklagare i högre utsträckning för målsägandens talan.

14.9.2 Ett nytt sätt att väcka talan om enskilt anspråk

Även om åklagaren inte för målsägandens talan bör talan kunna väckas samtidigt med åtalet och skickas till den tilltalade tillsammans med detta. Det är som tidigare framhållits en förutsättning för att även de mål där åklagaren inte för målsägandens talan ska kunna avgöras på ett ändamålsenligt sätt i det särskilda förfarandet utan huvudförhandling. Det leder också till att målet är bättre förberett eftersom samtliga yrkanden framställs redan i inledningsskedet. Den tilltalade får möjlighet att ta ställning till samtliga yrkanden som riktas mot honom eller henne i ett inledande svaromål.

Ett sätt att uppnå detta är att målsäganden ska anmäla det anspråk denne vill ha prövat i samband med åtalet under förundersökningen eller till åklagaren. Om det sker kan åklagaren även när han eller hon inte för talan lämna uppgift om anspråket när åtalet väcks. Åklagaren kan då förelägga den tilltalade att svara på det enskilda anspråket samtidigt med åtalet. Att åklagaren ska göra detta när åklagaren inte för målsägandens talan kan uppfattas som nytt och främmande. En invändning mot en sådan ordning kan vara att det innebär en risk för sammanblandning mellan åklagarens och domstolens roller. Att dokumentera uppgifter om de enskilda anspråk som målsäganden vill föra i samband med åtalet är dock enligt vår uppfattning en naturlig del av den förberedelse som ska

ske under förundersökningen även om det gäller anspråk som åklagaren inte för.

En annan invändning kan vara att det kan uppfattas som att åklagaren för talan även i de fall han eller hon beslutat att inte göra det. Självklart ska åklagaren tydligt ange vilka yrkanden åklagaren för och vilken talan en målsägande för på egen hand. Om det sker bedömer vi att den invändningen inte väger tungt. För den tilltalade bör det vara av större praktisk betydelse att få del av alla yrkanden vid ett och samma tillfälle oavsett vem som för talan.

Ytterligare en invändning kan vara att det kan inträffa att åklagaren förelägger den tilltalade att svara på en talan som är ofullständig eller som rätten inte anser kan tas upp till gemensam handläggning med åtalet. I de fall då detta kan tänkas inträffa föreläggs den tilltalade ändå att svara på åtalet och övriga yrkanden. Någon särskild skriftväxling är det alltså inte fråga om. I fall det är uppenbart att ett enskilt anspråk som anmälts är sådant att det inte är lämpligt att förelägga den tilltalade att svara på det redan vid åtalet bör dock åklagaren kunna välja att avstå från att förelägga den tilltalade att göra det.

Vi föreslår alltså ett nytt sätt att väcka talan om enskilt anspråk när åklagaren inte för talan. Talan ska då kunna väckas genom att åklagaren samtidigt med att åtalet väcks lämnar uppgift om ett anspråk som anmälts under förundersökningen eller till åklagaren. Åklagaren ska samtidigt som den tilltalade föreläggas att svara på åtalet förelägga denne att även ange sin inställning till målsägandens talan om enskilt anspråk. Målsägandens talan ska anses väckt när åklagaren lämnar uppgift om anspråket till rätten.

I praktiken bör det ske genom att åklagaren, för målsägandens räkning, till rätten tillsammans med åtalet ger in den blankett eller motsvarande som målsäganden använt för att anmäla sitt enskilda anspråk. Samtidigt ska åklagaren skicka åtalet och anspråket till den tilltalade och förelägga denne att svara på åtalet och målsägandens anspråk till rätten. Vanligtvis bör det röra sig om fall då ett målsägandebiträde förordnats under förundersökningen. I sådana fall är det målsägandebiträdet som ska bistå målsäganden med det enskilda anspråket och anmäla det före åtalet. Det kan också röra sig om fall då åklagaren bedömt att han eller hon inte kan föra målsägandens talan eller då målsäganden vill föra talan på egen hand.

14.9.3 Enskilda anspråk ska anmälas under förundersökningen

Enligt 22 kap. 2 § RB ska en målsägande som vill att ett enskilt anspråk tas upp tillsammans med åtalet lämna uppgift om anspråket och de omständigheter som det grundas på till undersökningsledaren eller åklagaren. I avsnitt 14.5 har vi lämnat förslag som bl.a. syftar till att tydliggöra polisens ansvar för att sådana uppgifter kommer in och dokumenteras under förundersökningen. Det är nödvändigt för att åklagarna ska kunna ge ett fullgott stöd åt målsäganden när målsäganden begär att åklagaren ska föra talan. Att uppgifter om anspråket dokumenteras under förundersökningen är dock viktigt även i de fall målsäganden inte begär att åklagaren ska föra talan. För att klargöra att målsäganden alltid ska anmäla sitt anspråk innan åtalet väcks bör det regleras särskilt i en ny bestämmelse, 22 kap. 2 a § RB. Det bör också uttryckligen framgå att den bevisning som åberopas ska anges. Dessutom bör bestämmelsen i 22 kap. 2 § RB justeras språkligt så att det uttryckligen framgår att en målsägande som vill väcka talan om enskilt anspråk ska anmäla det till undersökningsledaren eller åklagaren – även om målsäganden inte begär att åklagaren för talan.

I de fall ett målsägandebiträde har förordnats under förundersökningen är det naturligt att biträdet anmäler enskilda anspråk som målsäganden vill framställa i anledning av åtalet tillsammans med eventuell bevisning. Även i de fallen bör det normalt ske redan under förundersökningen.

I normalfallet bör enskilda anspråk som målsäganden vill framställa i anledning av åtalet ha anmälts och dokumenterats under förundersökningen. När åklagaren väcker åtal ska denne i regel kunna antingen föra målsägandens talan eller lämna uppgift om ett anspråk som anmälts av målsäganden själv, eller av ett målsägandebiträde.

Det kommer dock sannolikt att uppstå situationer när målsäganden inte lämnat tillräckligt preciserade uppgifter under förundersökningen. Det kan då vara nödvändigt att uppmana målsäganden att anmäla sitt anspråk i närmare anslutning till åtalet. Det kan t.ex. röra sig om fall då målsäganden angett att han eller hon yrkar ersättning för sveda och värk eller inkomstförlust och målsäganden reserverat sig för ytterligare skada som inträffar i tiden fram till dess att åtalet väcks. Det kan också röra sig om situationer då målsäganden, trots att polis och åklagare har gjort

vad som kan krävas, inte har kommit in med ett tillräckligt preciserat anspråk.

Ett alternativ skulle kunna vara att åklagaren i dessa situationer, på det sätt som sker i dag, väcker åtal och underrättar målsäganden om detta och att denne kan väcka talan genom att ge in anspråket direkt till tingsrätten. Åklagaren skulle också kunna ange en viss tidsfrist när ett anspråk senast ska ges in till rätten. Enligt vår mening är det dock mer ändamålsenligt att åklagaren uppmanar målsäganden att anmäla sitt anspråk till åklagaren inom viss tid innan åtalet väcks. Ett sådant föreläggande kan ses som ett led i en tidig och ändamålsenlig förberedelse av det kommande brottmålet. Genom att målsäganden får besked om en tidpunkt när anspråket senast bör framställas kan dagens problem med sent inkomna enskilda anspråk motverkas. Målsäganden kan i föreläggandet upplysas om att rätten kan komma att besluta att en talan om enskilt anspråk som framställs efter att åtalet väcks ska avskiljas och handläggas som ett tvistemål. När uppgifterna kommit in till åklagaren kan denne överväga om det är möjligt att föra målsägandens talan. Annars kan åklagaren för målsägandens räkning ge in anspråket till rätten när åtalet väcks.

I avsnitt 6.4.1 redogör vi för ett förslag som ger målsäganden eller ett målsägandebitråde en möjlighet att få insyn i förundersökningen efter slutdelgivningen med den misstänkte. Syftet med det förslaget är att underlätta för målsäganden eller dennes biträde att framställa väl förberedda enskilda anspråk i samband med att åtalet väcks. Det kan ha betydelse i de situationer då det kan vara svårt att ange ett preciserat anspråk tidigt under förundersökningen.

Det ska poängteras att det inte innebär att åklagaren i alla ärenden ska ta kontakt med målsäganden för att höra om denne vill framställa ett enskilt anspråk. Om målsäganden under förundersökningen har uppgett att han eller hon inte vill framställa ett enskilt anspråk behövs inget föreläggande. Ett föreläggande är bara aktuellt i de fall då målsäganden uppgett att denne vill framställa ett enskilt anspråk utan att tillräckliga uppgifter om anspråket lämnats under förundersökningen. Normalt bör uppgifter om de enskilda anspråk som målsäganden vill framställa redan ha dokumenterats av polisen. Om polisen har brutit i sitt ansvar när det gäller detta är det naturligt att komplettera förundersökningen. En bestämmelse som reglerar i vilka fall ett föreläggande ska skickas till målsäganden bör lämpligen tas in i FUK. Det bör finnas ett uttryckligt

undantag om att så inte behöver ske om nödvändiga uppgifter redan lämnats eller om det skulle vara förenat med betydande svårigheter.

Det sagda bör gälla även i de fall ett målsägandebiträde förordnats för målsäganden och denne inte tidigare har lämnat besked om målsägandens talan. I så fall är det naturligt att föreläggandet i första hand skickas till målsägandebiträdet.

14.9.4 Följden av att enskilda anspråk inte anmäls i tid

Vi har särskilt övervägt vad som bör bli följden av att en målsägande inte anmäler sitt anspråk under förundersökningen eller inom den tid som åklagaren angett i ett särskilt föreläggande till målsäganden. I sådana fall kommer det enskilda anspråket inte kunna väckas samtidigt med åtalet. En given utgångspunkt är att det måste stå målsäganden fritt att väcka talan om ett enskilt anspråk även efter att åtalet väckts. Frågan är om talan ska handläggas inom ramen för ett pågående brottmål eller ska avskiljas för att handläggas som ett tvistemål. Ett annat alternativ är att målsäganden måste väcka talan enligt tvistemålsreglerna.

Ofta är en gemensam handläggning till fördel för målsäganden och det som är mest rationellt ur processekonomisk synvinkel. Om talan om enskilt anspråk väcks efter åtalet är dock skälen för att åtalet och det enskilda anspråket ska handläggas gemensamt mindre starka. Det finns en risk för att avgörandet av åtalet fördröjs pga. ett sent inkommet enskilt anspråk. Vi föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse som gäller avskiljande av ett enskilt anspråk som väckts efter åtalet.

Bestämmelsen bör utformas så att det framgår att huvudregeln är att talan ska avskiljas, men att det inte ska ske om det står klart att en fortsatt gemensam handläggning kan ske utan olägenheter eller det annars finns särskilda skäl. Rätten får på det sättet möjlighet att säkerställa att ansvarsfrågan handläggs på det mest ändamålsenliga sättet. Genom att målsäganden kan informeras om att huvudregeln är att det enskilda anspråket ska anmälas i sådan tid att det kan väckas tillsammans med åtalet får målsäganden också ett klart incitament att göra det.

Ett alternativ till det skulle kunna vara att ett enskilt anspråk som väcks efter åtalet inte ska handläggas gemensamt med detta om det skulle medföra olägenheter. Det skulle innebära att det

krävs mindre för att särskilja ett enskilt anspråk som väcks efter åtalet jämfört med vad som gäller i dag (väsentliga olägenheter, se 22 kap. 5 § RB). Det finns dock nackdelar med en sådan reglering. Det kan vara svårt för målsäganden att förutse om rätten kommer att bedöma att en gemensam handläggning medför olägenheter. För att tillämpningen av regleringen i största möjliga utsträckning ska bli enhetlig och förutsebar bör huvudregeln i stället vara att enskilda anspråk som väcks efter åtalet inte ska handläggas gemensamt med åtalet.

Det finns förstås inte anledning att avskilja det enskilda anspråket i fler fall än nödvändigt. Om åtalet ska avgöras vid en huvudförhandling bör en gemensam handläggning ofta vara till fördel för målsäganden och också det som är mest processekonomiskt. Men om talan väcks i nära anslutning till att huvudförhandlingen ska hållas kan olägenheter uppstå. Så kan vara fallet om det leder till att målet inte kan avgöras i den tilltalades utvaro p.g.a. att han eller hon inte hunnit delges det enskilda anspråket eller att den tilltalade inte får skäligt rådrum att ta ställning till anspråket. Att ett mål hade kunnat avgöras i det särskilda förfarandet eftersom den tilltalade erkänt och godtagit de yrkanden som framställts i åtalet är typexempel på en situation då det innebär olägenheter att behandla en talan om enskilt anspråk gemensamt med åtalet. Att det i ett sådant läge ska behöva hållas en huvudförhandling eller att en särskild skriftväxling skulle behöva ske i anledning av ett sent inkommet enskilt anspråk innebär regelmässigt att handläggningen av åtalet och övriga yrkanden som framställts tidigare drar ut på tiden.

Följden av att rätten bedömer att det enskilda anspråket inte ska handläggas gemensamt med åtalet bör vara att rätten beslutar att talan ska avskiljas och handläggas som ett tvistemål (jfr 22 kap. 5 § RB). Det ska alltså inte krävas att målsäganden väcker talan genom att ansöka om stämning enligt tvistemålsreglerna. Att målsäganden alltid skulle behöva betala ansökningsavgift och inkomma med en stämningsansökan som uppfyller kraven i 42 kap. RB skulle på ett onödigt sätt försvåra för enskilda målsägande att inleda en process om de begränsade belopp som det ofta är fråga om.

Om ett enskilt anspråk avskilts enligt 22 kap. 5 § RB kvarstår målsägandebiträdets uppdrag, om målet inte därefter handläggs som ett förenklat tvistemål enligt 1 kap. 3 d § RB. Motsvarande bör gälla om ett sent väckt enskilt anspråk avskiljs. Om ett målsägandebiträde utan sakligt skäl kommer in med ett anspråk efter

att åtalet väckts bör det dock ofta finnas skäl att beakta det när rätten tar ställning till målsägandebiträdets kostnadsanspråk.

14.9.5 Den allmänna bestämmelsen om att talan om enskilt anspråk får tas upp i samband med brottmålet

Nuvarande ordning

Den grundläggande bestämmelsen om förening av ett tvistemål och ett brottmål i samma rättegång finns i 22 kap. 1 § RB. Enligt den bestämmelsen får talan mot den misstänkte eller annan om enskilt anspråk i anledning av brott föras i samband med åtal för brottet. Bestämmelsen är fakultativ. Rätten förutsätts, även om det inte anges uttryckligen, göra en bedömning av om en gemensam handläggning är lämplig (se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 22 kap. 1 §). Om anspråket inte tas upp i samband med åtalet ska talan föras i den för tvistemål stadgade ordningen. I sådana fall fattar rätten ett beslut om det. Det innebär att målsäganden eller den som övertagit målsägandens anspråk måste väcka talan genom att ansöka om stämning enligt 42 kap. 1 § RB. Om rätten tagit upp talan om det enskilda anspråket till gemensam handläggning kan rätten senare besluta att talan ska handläggas som ett särskilt mål om en gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter (se 22 kap. 5 § RB). I sådana fall är det dock bara den fortsatta handläggningen som ska ske enligt tvistemålsreglerna. Rätten kan inte avvisa talan på grunden att det behövs en stämningsansökan enligt 42 kap. RB.

Rätten anses enligt de nuvarande bestämmelserna inte kunna motsätta sig att i brottmålsrättegången ta upp en talan om enskilt anspråk som förs av åklagaren i samband med åtalet (se Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 22 kap. 1 §). Däremot kan rätten när som helst, enligt 22 kap. 5 § RB, avskilja även en talan som förs av åklagaren.

När det gäller en talan om enskilt anspråk mot den tilltalade som förs av målsäganden själv har bestämmelsen i 45 kap. 5 § RB betydelse. Enligt denna bestämmelse får, sedan åtal väckts, talan om enskilt anspråk på grund av brott väckas mot den tilltalade utan stämning om rätten med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter finner det lämpligt. Bestämmelsen handlar alltså egentligen om formerna för talans väckande och utgör ett undantag

till bestämmelsen i 13 kap. 4 § RB att en tvistemålstanan ska väckas genom stämning. I doktrinen har det dock framförts att rätten vid lämplighetsbedömningen bör ta hänsyn till om talan bör kumuleras med brottmålet (se Nordh, Enskilt anspråk, Praktisk process III, s. 41). Om domstolen gör bedömningen att anspråkets art och omfattning medför att det omedelbart måste särskiljas enligt 22 kap. 5 § RB saknas det, med detta synsätt, anledning att talan ska få väckas formlöst.

Vår bedömning

I praktiken leder frågan om ett enskilt anspråk inledningsvis ska tas upp i brottmålet sällan till några särskilda överväganden. Oavsett om åklagaren för talan eller om målsäganden gör det själv tas talan vanligtvis upp i brottmålet utan något särskilt beslut. Om det under rättegången visar sig att det enskilda anspråket bör handläggas för sig särskiljs det. I undantagsfall, t.ex. då det är fråga om komplicerade och utredningskrävande skadeståndsanspråk, kan det dock finnas skäl som gör att talan redan från början ska handläggas som ett tvistemål, vilket innefattar att talan ska väckas genom en stämningsansökan som uppfyller kraven i 42 kap. 2 § RB.

Vi har övervägt om det finns anledning att förtydliga bestämmelsen i 22 kap. 1 § RB som gäller frågan om ett enskilt anspråk inledningsvis ska tas upp i brottmålet. För det skulle kunna tala att vi föreslår att enskilda anspråk ska kunna väckas samtidigt med åtalet även om åklagaren inte för talan. Ett alternativ skulle kunna vara att i bestämmelsen ange att ett enskilt anspråk inte ska handläggas gemensamt med brottmålet om det med hänsyn till utredningen, den förberedelse som krävs eller andra särskilda omständigheter skulle medföra väsentliga olägenheter.

Vi ser dock inget egentligt behov av en sådan reglering. Bestämmelsen i 22 kap. 1 § RB, som gällt sedan rättegångsbalken trädde i kraft, medger att rätten redan när talan väcks gör en bedömning av om det är lämpligt att ta upp det enskilda anspråket i brottmålet. I de allra flesta fall bör det dock vara mest ändamålsenligt att ta upp anspråket i brottmålet och sedan avskilja det om det visar sig att det finns skäl för det. Bedömningen av vilka olägenheter som en gemensam handläggning medför beror på förhållandena i det enskilda målet. Att ställa högre krav på att en sådan bedömning ska

göras redan när talan väcks skulle enligt vår mening inte förenkla hanteringen av enskilda anspråk.

För brottmål som gäller allmänt åtal föreslår vi att institutet stämning ska avskaffas. När det gäller tvistemål ska dock huvudregeln fortfarande vara att talan ska väckas genom ansökan om stämning. Bestämmelsen i 45 kap. 5 § andra stycket RB ska därför kvarstå oförändrad. Den bestämmelsen reglerar alltså, liksom övriga inledande bestämmelser i 45 kap. RB, formerna för att väcka talan, medan frågan om gemensam handläggning uteslutande bör regleras i 22 kap. RB.

14.10 Handläggningen av enskilda anspråk enligt våra förslag

Vi har i de föregående avsnitten redogjort för ett flertal förslag som gäller hanteringen och handläggningen av enskilda anspråk under förundersökning och efterföljande rättegång. Förslagen syftar till att förbättra det stöd målsäganden ska få av polis och åklagare och att göra handläggningen av enskilda anspråk mer ändamålsenlig. En grundläggande tanke bakom våra förslag är att enskilda anspråk som målsäganden vill framställa i så stor utsträckning som möjligt bör förberedas och utredas under förundersökningen och delges den tilltalade tillsammans med åtalet. Det är till fördel både för målsäganden och för brottmålsprocessens effektivitet och kvalitet. Ett förslag med samma syfte är att förbättra målsägandens eller målsägandebiträdets möjlighet att få insyn i sådant som har kommit fram under förundersökningen som har betydelse för målsägandens talan om enskilt anspråk, se avsnitt 6.4.1.

I detta avsnitt redogör vi samlat för vad våra förslag innebär för handläggningen av enskilda anspråk hos polis, åklagare och domstol. Vi lämnar även en del synpunkter på hur den praktiska handläggningen bör gå till.

14.10.1 Polisens förberedande åtgärder

Polisens roll är avgörande för att målsäganden ska få det stöd som krävs för att enskilda anspråk ska kunna förberedas på ett tillräckligt sätt under förundersökningen.

Till en början handlar det om att målsäganden faktiskt får den information som polisen är skyldig att lämna enligt förundersökningskungörelsen. Förutom detta bör polisen vidta åtgärder som underlättar för målsäganden att lämna de uppgifter och det underlag som krävs.

Det är naturligt att målsäganden i många fall inte kan precisera sitt anspråk direkt vid ett förhör och utan hjälp. Vissa uppgifter bör målsäganden kunna uppge redan vid förhöret om denne får viss grundläggande information. Det kan gälla information om t.ex. vad han eller hon kan begära ersättning för, vad som är vanliga ersättningsnivåer för kränkning för vissa brott och standardbelopp för sveda och värk under en viss tid. Målsäganden bör också informeras om att det är viktigt att lägga fram bevisning, t.ex. kvitton för kostnader och intyg för eventuell sjukskrivning. Denna typ av grundläggande information finns på blanketten ”Förfrågan om skadeståndsanspråk” som Brottsoffermyndigheten tagit fram för polisens räkning. På Brottsoffermyndighetens hemsida finns ytterligare information lätt tillgänglig.⁵ En del av den informationen bör polispersonalen kunna lämna till målsäganden då denne hörs. Om målsäganden behöver ytterligare information bör polispersonalen informera denne om var han eller hon kan vända sig.

För att polisen ska kunna underlätta för målsäganden att precisera sitt anspråk är det viktigt att det finns informativa blanketter som är enkla att fylla i och att dessa faktiskt används. Om målsäganden behöver tid för att överväga och komplettera sina anspråk, t.ex. för att ge in kvitton eller sjukskrivningsintyg bör förhørsledaren uppmana målsäganden att komma in med sitt anspråk och underlagen för det vid en viss tidpunkt. Tidpunkten kan bestämmas utifrån vad som planeras ske i förundersökningen efter målsägandeförhöret. Om målsäganden inte har kommit in med en komplettering vid den tidpunkten bör polisen påminna honom eller henne.

Anspråket bör lämpligen dokumenteras genom att målsäganden får ange det i en blankett som tas in i förundersökningen och som kan skickas till rätten och den tilltalade om åklagaren inte för talan. Det förutsätter att nödvändiga uppgifter om anspråket och eventuell bevisning anges av målsäganden. Det bör finnas en uttrycklig förklaring om att målsäganden vill väcka det anmälda

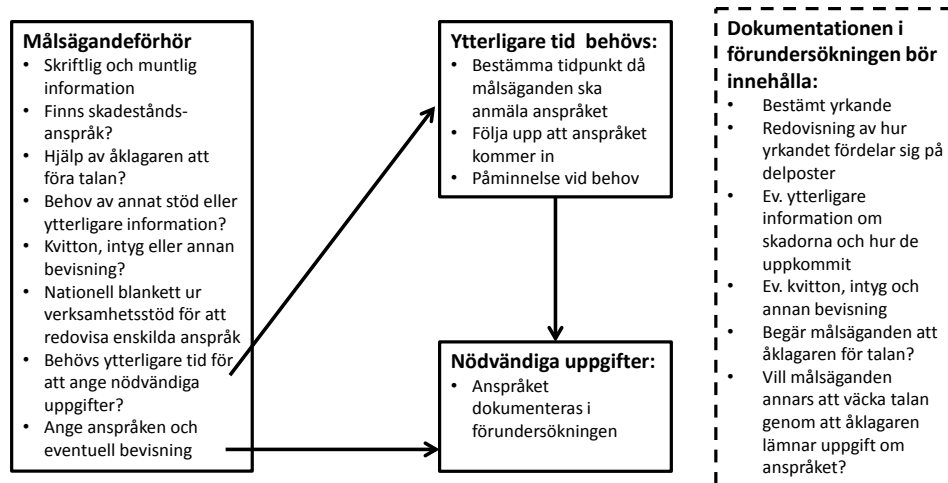
⁵ Se t.ex.: <http://www.brottsoffermyndigheten.se/ersatning/skadestand/vad-ska-jag-begara-i-skadestand>.

anspråket i en kommande rättegång. Den kan också lämpligen vara utformad så att målsäganden på ett enkelt sätt kan ange om han eller hon vill att åklagaren för talan. På samma sätt bör målsäganden kunna ange att han eller hon annars vill föra det anmälda anspråket på egen hand genom att åklagaren ger in detta till rätten för målsägandens räkning.

I bild 14.1 sammanfattas de grundläggande förberedande åtgärder som, enligt vårt synsätt, bör vidtas av polisen i alla ärenden där det kan vara aktuellt för målsäganden att framställa ett enskilt anspråk. I de fall ett målsägandebiträde förordnats bör målsägandebiträdet anmäla målsägandens anspråk under förundersökningen.

Bild 14.1

Polisens förberedande åtgärder



14.10.2 Åklagarens handläggning

En åklagare som är förundersökningsledare kan ge särskilda direktiv som gäller utredningen av enskilda anspråk. Åklagaren är dock oavsett om förundersökningen är åklagar- eller polisledd beroende av att polisen vidtar de grundläggande förberedande åtgärder som vi behandlat i föregående avsnitt. I de flesta fall bör de vara tillräckliga även i en åklagarledd förundersökning.

När det gäller enskilda anspråk har åklagaren, redan i dag, inför åtalsbeslutet att ta ställning till om uppgifterna om eventuella enskilda anspråk i förundersökningen är tillräckliga och om åklagaren ska föra målsägandens talan. Vad som är nytt med våra förslag är framförallt att åklagaren får i uppgift att förmedla enskilda anspråk som åklagaren inte för genom att lämna uppgift om dessa till rätten och förelägga den tilltalade att svara på dem.

Talan om enskilt anspråk väcks samtidigt med åtalet

Enligt vårt förslag ska talan om enskilt anspråk kunna väckas samtidigt med åtalet på två sätt. Det illustreras i bild 14.2 och bild 14.3. Målsägandens anspråk har anmälts och dokumenterats i förundersökningen. Om åklagaren för talan väcker denne, på samma sätt som i dag, talan om enskilt anspråk samtidigt med åtalet. Om åklagaren inte för talan ger åklagaren in åtalet till rätten och lämnar uppgift om det enskilda anspråk som målsäganden anmält. Målsägandens talan anses väckt när uppgift om anspråket kom in till rätten. Oavsett om åklagaren för talan eller inte förelägger åklagaren den tilltalade att svara på åtalet och anspråket till rätten.

Bild 14.2 Åklagaren för talan

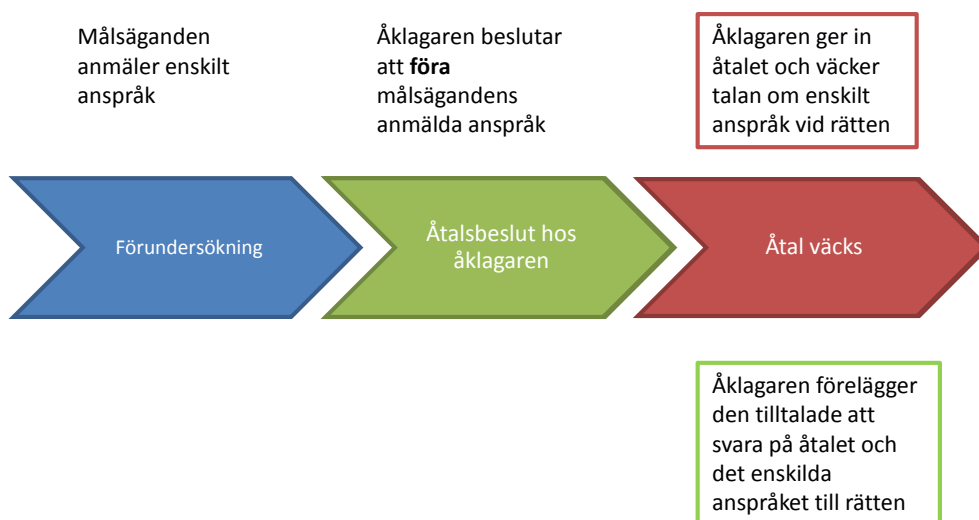
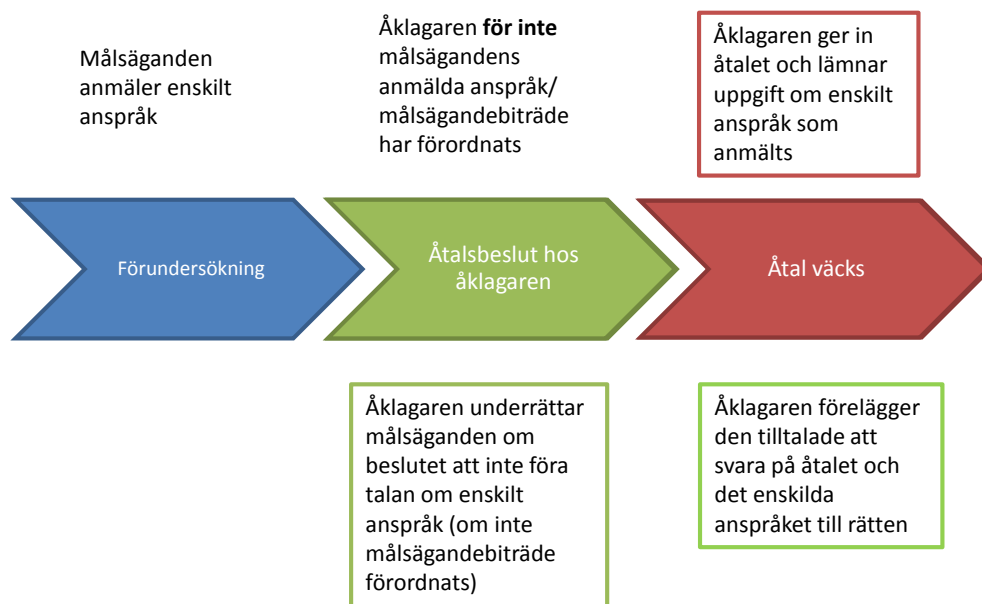


Bild 14.3 Åklagaren för inte talan



Nödvändiga uppgifter om enskilt anspråk saknas i förundersökningen

Vi lägger ett tydligare ansvar på åklagaren att vidta åtgärder för att uppgifter om enskilda anspråk ska kompletteras i de fall målsäganden har uppgett att denne vill framställa ett enskilt anspråk i samband med åtalet utan att de uppgifter som är nödvändiga för att det ska kunna ske har dokumenterats. Ett grundläggande krav är att det finns ett bestämt yrkande.

Åklagaren kan välja att besluta att förundersökningen ska kompletteras eller förelägga målsäganden att anmäla anspråket till åklagaren. Inget hindrar förstås att åklagaren tar en mer formlös kontakt med målsäganden. Vilka hänsyn åklagaren normalt bör ta i en sådan situation bör, som vi pekat på i avsnitt 14.6, lämpligen belysas i nationella riktlinjer som tas fram av Åklagarmyndigheten. Allmänt sett bör dock, som vi ser det, det naturliga vara att komplettera förundersökningen om bristerna beror på att polisen inte har gjort vad som krävs för att få in nödvändiga uppgifter.

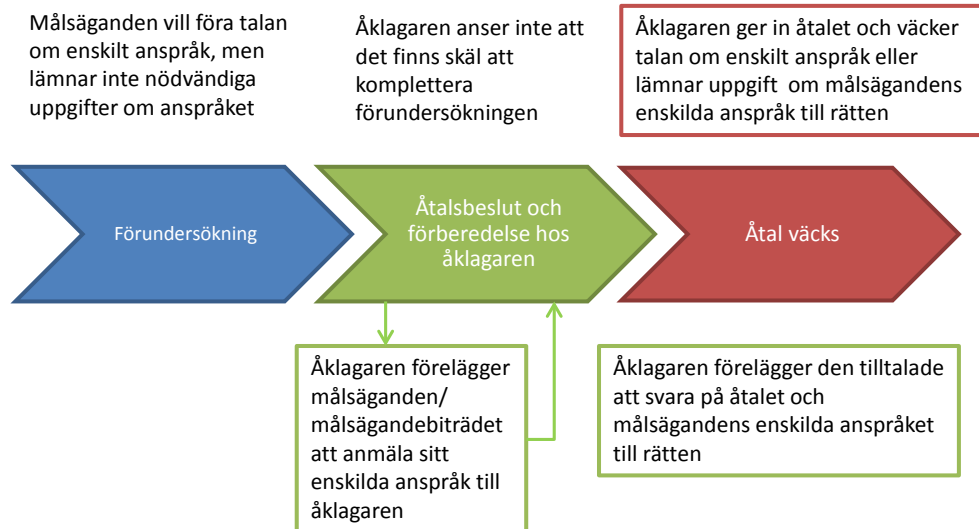
I de fall då det är aktuellt att skicka ett föreläggande till målsäganden bör det kunna ske genom att ett standardiserat föreläggande, som enkelt kan tas fram ur Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd, skickas till målsäganden på den adress denne uppgett. När ett föreläggande behövs kan tiden för när målsäganden ska komma in med uppgifterna lämpligen samordnas med tiden för ett yttrande från Kriminalvården. Någon särskild fördröjning av åtalsbeslutet uppkommer då inte till följd av föreläggandet till målsäganden.

När de kompletterande uppgifterna har kommit in, antingen efter en komplettering av förundersökningen eller direkt från målsäganden, kan åklagaren ta ställning till om denne ska föra målsägandens talan. Skulle åklagaren göra bedömningen att denne inte kan föra målsägandens talan ska åklagaren lämna uppgift om anspråket när åtalet väcks och, som huvudregel, förelägga den tilltalade att svara på anspråket till rätten. I undantagsfall kan åklagaren avstå från att förelägga den tilltalade att svara på anspråket. Däremot bör åklagaren inte göra någon prövning av om anspråket är för bristfälligt för att ges in till rätten. Den fortsatta beredning som kan krävas får ske i rätten på samma sätt som om anspråket getts in direkt dit av målsäganden.

Bild 14.4 Nödvändiga uppgifter saknas – komplettering av förundersökningen

Uppgift om att målsäganden vill föra talan om enskilt anspråk, men nödvändiga uppgifter om anspråket dokumenteras inte under förundersökningen



Bild 14.5 Nödvändiga uppgifter saknas – föreläggande till målsäganden

Målsäganden har inte anmält ett enskilt anspråk innan åtalet väcks

Våra förslag innebär ingen skillnad för åklagarens handläggning jämfört med i dag i de fall då det framgår av förundersökningen att något enskilt anspråk inte bör vara aktuellt eller målsäganden uppgett att han eller hon inte vill föra talan i samband med åtalet. Åklagaren kan då väcka åtal och, på samma sätt som gäller i dag, underrätta målsäganden om det enligt 13 d § FUK. Detsamma gäller i de fall då målsäganden inte anmält ett anspråk inom den tid som angetts i ett föreläggande från åklagaren.

Efter åtalet kan talan om enskilt anspråk mot den tilltalade väckas skriftligt eller muntligt vid rätten utan stämning (se 45 kap. 5 § andra stycket och 45 kap. 6 § RB). Vad som är nytt med våra förslag är att en talan om enskilt anspråk bara ska handläggas gemensamt med åtalet om rätten bedömer att det står klart att det kan ske utan olägenheter eller det annars finns särskilda skäl för det.

Bild 14.6 Målsäganden väcker talan efter åtalet



14.10.3 Tingsrättens handläggning

För tingsrätternas del innebär våra förslag när det gäller handläggningen av enskilda anspråk framförallt den skillnaden att talan i ökad utsträckning kommer att väckas samtidigt med åtalet. Tingsrätterna ska inte heller förelägga den tilltalade att svara på åklagarens åtal och de enskilda anspråk som väcks samtidigt med detta. Det ska åklagaren göra samtidigt som åtalet och övriga handlingar ges in till rätten. Om det inte är nödvändigt att kalla till en huvudförhandling omedelbart ska tingsrätten i normalfallet avvakta den tilltalades svar och därefter besluta om den fortsatta handläggningen av målet. Det gäller framförallt att ta ställning till om målet kan avgöras i det särskilda förfarandet eller om huvudförhandling ska hållas. Det kan också krävas ytterligare förberedelseåtgärder.

En förutsättning för att målet ska kunna avgöras i det särskilda förfarandet är att den tilltalade erkänt gärningen och förklarat att han eller hon inte har några invändningar mot de yrkanden som framställts i samband med åtalet. Det gäller även enskilda anspråk. Om den tilltalade motsätter sig ett enskilt anspråk ska alltså målet som regel sättas ut till huvudförhandling även om gärningen er-

känns. Att ansvarsfrågan inte kan avgöras direkt kan endast i speciella fall utgöra en sådan väsentlig olägenhet som gör att talan om det enskilda anspråket får avskiljas och handläggas som ett särskilt mål i ordningen för tvistemål.

Om talan om enskilt anspråk väcks efter åtalet ska anspråket som huvudregel avskiljas för att handläggas som ett tvistemål. Talan ska handläggas gemensamt med åtalet om det står klart att det kan ske utan olägenheter eller det annars finns särskilda skäl för det. För att göra den bedömningen bör det i de flesta fall krävas att rätten avvaktar den tilltalades svar på åtalet för att se om huvudförhandling krävs för att avgöra brottmålet. Ett exempel på när en gemensam handläggning ofta innebär olägenheter är att målet hade kunnat avgöras i det särskilda förfarandet eftersom den tilltalade erkänt och godtagit de yrkanden som framställdes samtidigt med åtalet. Bedömningen av om det inte kan anses innebära olägenheter att avgörandet av ansvarsfrågan fördröjs genom att en huvudförhandling måste hållas får dock givetvis göras från fall till fall.

14.11 Skadeståndsansvar för vårdnadshavare

Förslag: I 3 kap. 11 § skadeståndslagen bör det införas en bestämmelse som anger att vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om hur en talan mot den tilltalade får väckas även gäller en talan mot den unges vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Vidare bör det där anges att vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om delgivning av den tilltalade och föreläggande till den tilltalade att svara på åtalet och enskilda anspråk som framställs i samband med detta i stället gäller vårdnadshavaren när en talan förs enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Regleringen ska bara gälla när anspråket framställs i samband med åtalet eller under ett pågående brottmål.

I 45 kap. 15 § RB bör det föras in en bestämmelse som klargör att även en annan svarande än den tilltalade ska kallas till huvudförhandlingen i ett brottmål och att denne ska erinras om att en talan om enskilt anspråk kan komma att avgöras i hans eller hennes utvaro.

14.11.1 Inledning

Den 1 september 2010 infördes ett skärpt skadeståndsansvar för vårdnadshavare (3 kap. 5 § skadeståndslagen). Enligt reglerna är en vårdnadshavare skyldig att ersätta sak- och personskada, samt skada genom kränkning, som ett barn vållar genom brott. Förälderns ansvar är strikt och följer helt den unges skadeståndsansvar. Vårdnadshavarens skadeståndsansvar är dock begränsat till en femtedel av prisbasbeloppet för varje skadehändelse. Det finns även vissa begränsade möjligheter att jämka förälderns skadeståndsansvar ("uppenbart oskäligt"). Avsikten är enligt förarbetena att tvistiga skadeståndsanspråk mot en vårdnadshavare ska prövas inom ramen för brottmålet mot den unge. I samband med lagändringen ålades åklagarna att föra målsägandens talan om enskilt anspråk även mot vårdnadshavare (3 kap. 11 § skadeståndslagen).

Enligt 22 kap. 1 § RB får en talan mot den misstänkte *eller annan* om enskilt anspråk i anledning av brott föras i samband med åtal för brottet. När en talan om enskilt anspråk behandlas i samband med ett åtal för brottet, gäller i allmänhet reglerna om rättegången i brottmål, dvs. främst 45 – 48 och 51 kap. Dessa regler har som utgångspunkt att parterna i målet är åklagaren, målsäganden och den tilltalade. Som framgår av lagtexten tillåter emellertid reglerna i 22 kap. en förening av mål också när talan förs mot annan än den tilltalade, t.ex. enligt reglerna i skadeståndslagen om vårdnadshavarens skadeståndsansvar eller arbetsgivares principalansvar. I dessa situationer saknas det uttryckliga lagregler om vad som ska gälla vid kallelser, utevarohandläggning m.m.

I viss utsträckning saknas det uttryckliga regler även beträffande handläggningen av ett skadeståndsanspråk riktat mot den tilltalade. T.ex. anses att förutsättningarna för utevarohandläggning av ett enskilt anspråk, ska bedömas genom en analog tillämpning av reglerna i 46 kap. 15 a § RB, dvs. målet ska enligt nu gällande bestämmelser kunna utredas tillfredsställande. I andra fall finns emellertid en uttrycklig lagreglering. Som exempel kan nämnas att enligt 45 kap. 5 § andra stycket RB får åklagaren eller målsäganden, sedan åtal väckts, utan stämning mot den tilltalade väcka talan om enskilt anspråk på grund av brottet, om rätten med hänsyn till utredningen och andra omständigheter finner det lämpligt.

I förarbetena till det skärpta skadeståndsansvaret för vårdnadshavare (prop. 2009/10:142) angavs att sedvanliga processrättsliga bestämmelser och principer skulle tillämpas. Detta angavs gälla bl.a.

sanktioner vid parts utevaro (bl.a. 9 kap. 7 § och 46 kap. RB), föremålet för rättens prövning (17 kap. 3 § RB), ansvaret för rättegångskostnader (18 och 31 kap. RB) och krav på prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva målet (49 kap. 12 § RB). Några lagändringar ansågs därför inte påkallade.

Enligt förarbetena ska lagstiftningen utvärderas när den varit i kraft en tid. En sådan utvärdering bör, enligt regeringen, bl.a. avse hur principalansvaret har påverkat straffprocessen för unga lagöverträdare (a. prop. s. 40).

14.11.2 Behovet av åtgärder

Vid de diskussionsmöten som vi hållit med domare, åklagare och brottmålsadvokater har frågor som rör den nya lagstiftningen om vårdnadshavares skadeståndsansvar kommit upp vid ett flertal tillfällen. Det har rört sig om såväl principiella synpunkter på lagstiftningen, som frågor som gäller praktiska problem vid tillämpningen av denna.

De ungdomsmål där skadeståndsanspråk mot vårdnadshavare förekommer är regelmässigt sådana som ska handläggas inom samma tidsfrister som när den tilltalade är häktad. Det gör att det kan vara svårt att hinna delge vårdnadshavaren stämning beträffande enskilda anspråk. Det råder också osäkerhet i vad mån det enskilda anspråket som riktar sig mot vårdnadshavaren kan avgöras om denne inte kommer till huvudförhandlingen. En synpunkt som förts fram är att de vårdnadshavare som engagerar sig i den unges sak och kommer till förhandlingen hamnar i ett sämre läge än den som inte låter sig delges eller uteblir från förhandlingen. Det har även påpekats att det i de flesta fall inte krävs prövningstillstånd för att en ansvars- och skadeståndstalan mot den unge ska prövas i hovrätten, medan motsvarande skadeståndstalan mot en förälder kräver prövningstillstånd.

Mot bakgrund av våra övriga förslag finns det anledning för oss att i avvaktan på den förutskickade utvärderingen av lagstiftningen föreslå förtydligande förändringar som rör två områden som har särskilt stor praktisk betydelse: hur en talan om skadeståndsansvar mot en vårdnadshavare kan väckas och utevarohandläggning. Vårt förslag om att det bör införas ett system med generellt prövningstillstånd i brottmål innebär att det inte finns anledning att

föreslå någon särskild reglering om vad som bör gälla för prövningstillstånd beträffande enskilda anspråk mot vårdnadshavare.

14.11.3 En skadeståndstalan mot en vårdnadshavare ska kunna väckas på samma sätt som talan mot den unge

När den som är misstänkt eller tilltalad för brott är under 18 år har den unges vårdnadshavare en särskild ställning under förundersökning och rättegång. Bestämmelser som rör vårdnadshavarens medverkan i förfarandet finns i LUL. Enligt 5 § LUL gäller när den unge skäligen är misstänkt för brott att vårdnadshavaren omedelbart ska underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det. I förarbetena till lagstiftningen om vårdnadshavares skadeståndsansvar framhölls att den som leder förhöret har möjlighet att i samband med detta ta upp frågan om eventuella enskilda anspråk som kan komma att framställas (prop. 2009/10:142 s. 49). När åtal väcks ska tingsrätten som huvudregel underrätta vårdnadshavaren om det och om tidpunkten för förhandlingen. Om fängelse kan följa på brottet ska vårdnadshavaren höras om särskilda skäl inte talar emot det.

Regleringen utgår alltså från att rättsväsendets myndigheter ska informera vårdnadshavarna om en pågående förundersökning och en kommande rättegång mot den unge. Vårdnadshavarna förutsätts vara delaktiga i förfarandet. På motsvarande sätt är det rimligt att en vårdnadshavare tidigt får information om eventuella skadeståndskrav som framställs mot honom eller henne och vad som gäller för hanteringen av dessa.

En förälders skadeståndsansvar enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen är, som vi pekat på inledningsvis, strikt och följer helt av den unges skadeståndsansvar i anledning av brottet. De särskilda frågor som kan uppkomma i anledning av talan mot vårdnadshavaren är om det finns skäl att jämka föräldrarnas skadeståndsansvar. Utrymme för jämkning är dock begränsat.

Våra allmänna utgångspunkter om att det så tidigt som möjligt bör klargöras vilka yrkanden som framställs i ett brottmål och hur den tilltalade ställer sig till dessa gäller i lika hög grad skadeståndskrav mot den tilltalades vårdnadshavare. Eftersom målen ska handläggas skyndsamt är det särskilt viktigt att vårdnadshavaren så enkelt och tidigt som möjligt kan få del av talan som riktas mot

honom eller henne. Det finns ingen anledning till varför en förälder bör få del av en talan om skadeståndsansvar vid en senare tidpunkt eller på annat sätt än vad som gäller för talan mot den unge.

Enligt vår mening talar alltså både principiella och praktiska skäl för att det är ändamålsenligt att en talan om skadeståndsansvar mot den tilltalades vårdnadshavare ska kunna väckas på samma sätt som talan mot den tilltalade. Vad som gäller för delgivning av den tilltalade och föreläggande att svara bör gälla även för vårdnadshavaren.

14.11.4 Utformningen av bestämmelser om hur talan får väckas m.m.

I avsnitt 14.9 redogör vi för våra överväganden och förslag om hur talan om enskilt anspråk ska kunna väckas. Vi föreslår att en målsägande som vill föra talan om enskilt anspråk ska anmäla anspråket under förundersökningen eller till åklagaren innan åtal väcks. Det ska gälla även om målsäganden inte begär att åklagaren för talan, t.ex. i de fall då ett målsägandebiträde förordnats (se författningsförslag 22 kap. 2 a § RB). Talan ska kunna väckas i samband med åtalet antingen genom att åklagaren för talan eller genom att åklagaren lämnar uppgift om ett enskilt anspråk som anmälts (se författningsförslag 45 kap. 4 a § RB).

De förslag vi lämnat om hur en talan om enskilt anspråk ska kunna väckas samtidigt med åtalet gäller oberoende av om talan riktar sig mot den tilltalade eller annan. Några särskilda justeringar behöver inte göras för att de föreslagna bestämmelserna även ska omfatta enskilda anspråk mot vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

Vi föreslår att åklagaren i samband med att åtalet väcks ska skicka ett exemplar av åtalet till den tilltalade tillsammans med enskilda anspråk som åklagaren för eller som anmälts till åklagaren (se författningsförslag 45 kap. 9 § RB). Åklagaren ska förelägga den tilltalade att svara på åtalet och enskilda anspråk till rätten (se författningsförslag 45 kap. 10 § RB). Den tilltalade ska kunna delges genom förenklad delgivning om han eller hon vid ett personligt sammanträffande har informerats om att delgivnings sättet kan komma att användas av åklagaren eller i tingsrätten. Informationen ska ha lämnats av en polisman, åklagare eller vissa andra särskilt angivna tjänstemän (se författningsförslag 33 kap. 6 § RB).

För att den tilltalades vårdnadshavare ska kunna få del av enskilda anspråk som målsäganden framställer mot denne på samma sätt som den tilltalade måste det klargöras att samma regler som gäller för den tilltalade även ska gälla för vårdnadshavaren. När målsäganden framställt ett enskilt anspråk mot vårdnadshavaren ska åklagaren skicka ett exemplar av anspråket till denne samtidigt som åtalet och övriga yrkanden skickas till den tilltalade. Åklagaren ska uppmana vårdnadshavaren att svara till rätten. Vårdnadshavaren ska kunna delges med förenklad delgivning om han eller hon har fått information om att detta delgivningssätt kan komma att användas. Sådan information kan lämnas till vårdnadshavaren i samband med att denne närvarar vid ett förhör enligt 5 § LUL.

Enligt 45 kap. 5 § andra stycket RB får, som vi pekat på inledningsvis, åklagaren eller målsäganden under rättegången väcka talan om enskilt anspråk mot den tilltalade utan att stämning behöver utfärdas. Vi föreslår ingen ändring av denna bestämmelse som utgör ett undantag från bestämmelsen i 13 kap. 4 § första stycket RB. Det innebär att rätten enligt dagens bestämmelser måste utfärda stämning mot vårdnadshavaren om målsäganden vill väcka talan mot denne efter att åtalet väckts, t.ex. vid huvudförhandlingen. Med hänsyn till den särskilda ställning i brottmålsprocessen som en vårdnadshavare till en ung tilltalad har är det, enligt vår uppfattning, lämpligt att även en skadeståndstalan mot vårdnadshavaren ska kunna väckas formlöst efter åtalet. En sådan ordning förenklar också hanteringen av denna typ av skadeståndsanspråk i brottmålsprocessen.

Det ska poängteras att det av våra förslag om vad som ska gälla för gemensam handläggning av enskilda anspråk och åtalet följer att ett enskilt anspråk som väckts efter åtalet som huvudregel inte ska handläggas inom ramen för brottmålet. Ett enskilt anspråk som väckts efter åtalet ska bara tas upp till gemensam handläggning med åtalet om det står klart att det kan ske utan olägenheter eller det annars finns särskilda skäl för det. Om anspråket inte tas upp till gemensam handläggning ska det i regel handläggas som ett tvistemål (se författningsförslag 22 kap. 5 § andra stycket RB). Om vårdnadshavaren kan få del av anspråket innan eller vid huvudförhandlingen bör det sällan innebära några olägenheter att handlägga det gemensamt med brottmålet. Men om vårdnadshavaren inte kan delges anspråket före eller vid huvudförhandlingen bör det inte hindra att brottmålet avgörs. Målsäganden ska under förundersökningen informeras om att huvudregeln är att enskilda anspråk

som framställs efter åtalet inte kommer att behandlas tillsammans med brottmålet. På det sättet får målsäganden ett starkt incitament att även anmäla skadeståndsanspråk mot en vårdnadshavare redan innan åtalet väcks. Problemet med att denna typ av anspråk kommer in i ett sent skede i processen bör därför minska.

Vi har övervägt hur man rent lagtekniskt bör reglera att nämnda bestämmelser ska gälla på samma sätt när en målsägande framställer ett skadeståndsanspråk mot en vårdnadshavare, som när talan riktas mot den tilltalade. Ett alternativ är att ange detta uttryckligen i de enskilda bestämmelserna i rättegångsbalken. Bestämmelserna i balken skulle dock bli mer svåröverskådliga om en situation som endast är aktuell i ett begränsat antal mål regleras särskilt i dessa. Ett bättre alternativ är enligt vår mening att det införs en allmän bestämmelse i 3 kap. skadeståndslagen.

I 3 kap. 11 § skadeståndslagen finns redan, som nämnts, en processuell reglering som rör åklagarens skyldighet att föra talan enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Vi föreslår att förstnämnda bestämmelse kompletteras så att det av den framgår att vad som är föreskrivet i rättegångsbalken om hur en talan mot den tilltalade får väckas även gäller en talan mot den unges vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Vidare ska det anges att vad som är föreskrivet i RB om delgivning av den tilltalade och föreläggande att svara på åtalet och enskilda anspråk som framställs i samband med detta i stället gäller vårdnadshavaren när en talan förs enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen.

14.11.5 Utevarohandläggning

Det är inte motiverat att i detta sammanhang föreslå en generell bestämmelse om utevarohandläggning av enskilda anspråk

När en talan om enskilt anspråk i anledning av brott behandlas i samband med ett åtal för brottet gäller i allmänhet reglerna om rättegång i brottmål, dvs. vid tingsrättsprocessen i ett mål om allmänt åtal reglerna i 45 – 46 kap. RB (med de särskilda undantag för målsägandanspråk som anges i kapitlen). Frågan om vilka regler som gäller i olika situationer är dock komplicerad.⁶ Rättegångs-

⁶ Se om detta bl.a. Ekelöf, *Rättegång*, andra häftet, 8 uppl. s. 187 f, Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 22 kap. 1 § och 22 kap. 5 §, och Nordh, *Praktisk process III, Enskilt anspråk*.

utredningen (SOU 1982:25–26) lämnade ett flertal förslag om uttryckliga bestämmelser om vad som skulle gälla när en talan om enskilt anspråk handläggs gemensamt med åtalet. Förslagen ledde inte till lagstiftning.

Någon uttrycklig reglering om vad som gäller om någon part uteblir från förhandlingen finns inte. I tvistemål hanteras det med tredsdomsinstitutet. De bestämmelserna är inte tillämpliga när ett enskilt anspråk handläggs i ett brottmål. I motiven till rättegångsbalken angavs att den omständighet att målsäganden eller annan som för talan om enskilt anspråk uteblir inte hindrar att talan prövas i sak (NJA II 1943 s. 297). Om den tilltalade uteblir gäller enligt motiven bestämmelserna i 45 – 46 kap. RB (se numera främst 46 kap. 15 § och 46 kap. 15 a §). För att det enskilda anspråket ska kunna avgöras förutsätts att den tilltalade fått del av det och att saken kan utredas tillfredsställande (se 46 kap. 15 a §). I praktiken innebär dock begränsningen som finns för utevarohandläggning av ansvarsfrågan att möjligheten att avgöra ett enskilt anspråk i den tilltalades utevaro är beroende av vilken påföljd som kan antas dömas ut.

Som vi pekat på inledningsvis finns det inte någon bestämmelse som anger att annan svarande än den tilltalade ska kallas till huvudförhandlingen. Det gäller trots att regleringen i balken utgår från att talan om enskilt anspråk som riktar sig mot annan än den tilltalade kan handläggas gemensamt med åtalet. Enligt motiven (NJA II 1943 s. 297) och 1949 års kommentar (s. 276) kan den allmänna rätten till vitesföreläggande i 9 kap. 7 § RB utnyttjas för kallelser till förhandling.

När en talan om enskilt anspråk riktar sig mot annan än den tilltalade och denne uteblir från huvudförhandlingen får, på motsvarande sätt som gäller när den tilltalade uteblir, frågan om utevarohandläggning är möjlig avgöras genom en analog tillämpning av bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB.

Mot bakgrund av våra överväganden om vikten av att parternas ståndpunkter klargörs så tidigt som möjligt har vi föreslagit förändringar om hur talan om enskilt anspråk får väckas. Det finns visserligen skäl som talar för att det även borde införas en uttrycklig och generell reglering av vad som gäller vid utevarohandläggning av enskilda anspråk. Eftersom det i balken på ett flertal punkter saknas uttryckliga bestämmelser som gäller handläggningen av enskilda anspråk framstår det dock som mindre lämpligt att endast föreslå en bestämmelse som rör utevarohandläggningen. Sedan

rättegångsbalkens tillkomst har det ansetts att bestämmelserna som rör utrymmet att avgöra ansvarsfrågan i utevaros talan ska tillämpas även beträffande talan om enskilt anspråk. Att göra en allmän översyn av rättegångsbalkens bestämmelser om enskilda anspråk i brottmålsrättegången kräver mer ingående överväganden än vi har möjlighet att göra med hänsyn till den tid som står till vårt förfogande. När talan om enskilt anspråk har väckts och handläggs tillsammans med åtalet bör därför bestämmelserna i 45 kap. och 46 kap. RB även fortsättningsvis tillämpas beträffande talan om enskilt anspråk. Däremot bedömer vi att det är viktigt att det införs en uttrycklig bestämmelse som förtydligar vad som gäller när en annan svarande än en tilltalad ska kallas till en huvudförhandling.

Ett förtydligande om vad som gäller vid kallelse av annan svarande än en tilltalad

Som vi redogjort för i avsnitt 11.6 föreslår vi att bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB ändras. Vi föreslår att den grundläggande förutsättningen för om målet ska kunna avgöras i den tilltalades utevaro ska vara att särskilda skäl inte talar emot det (se författningsförslag 46 kap. 15 a §). Denna bestämmelse ska på samma sätt som gäller i dag tillämpas analogt när det gäller möjligheten att i utevaro avgöra ett enskilt anspråk mot den tilltalade eller annan. De begränsningar för utevarohandläggning av ansvarsfrågan som ställs upp utifrån hur ingripande påföljd som kan komma att dömas ut saknar betydelse för om en talan om enskilt anspråk kan avgöras i utevaro.

När den tilltalades vårdnadshavare fått del av ett skadeståndsanspråk enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen bör det endast i sällsynta undantagsfall finnas skäl som talar emot att anspråket avgörs i vårdnadshavarens utevaro. Vårdnadshavarens skadeståndsansvar beror av den tilltalades ansvar och någon ytterligare prövning ska normalt inte ske. Utrymmet för att jämka vårdnadshavarens skadeståndsansvar är som sagt mycket begränsat. Det avgörande bör alltså i de allra flesta fall vara att ansvarstalan mot den unge kan avgöras.

En av våra grundläggande utgångspunkter är att den som är part i ett brottmål tidigt ska få information om vad han eller hon kan riskera i en process. Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att en part inte bör riskera utevarohandläggning utan att ha informere-

rats om denna möjlighet i förväg. Denna grundsyn ligger även bakom regeln i 45 kap. 15 § andra stycket RB om att den tilltalade ska erinras i kallelsen om att målet kan avgöras i dennes utevaro. Motsvarande regel bör gälla även för annan motpart än den tilltalade. Trots det finns det i dag ingen uttrycklig regel som anger att så ska ske. Behovet av en sådan bestämmelse har tidigare varit begränsat. Fram till att bestämmelserna om vårdnadshavares principalansvar infördes förekom det i praktiken knappast att enskilda anspråk framställdes mot andra svarande än den tilltalade. Saken har nu kommit i ett annat läge. Bestämmelsen i 45 kap. 15 § RB bör därför kompletteras så att det uttryckligen framgår att även en annan svarande än en tilltalad ska kallas till huvudförhandlingen i ett brottmål och erinras om att målet kan komma att avgöras i hans eller hennes utevaro.

15 Stödperson

15.1 Nuvarande ordning

Enligt 20 kap. 15 § RB får en målsägande som hörs med anledning av åklagarens talan åtföljas av lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. En stödperson som är känd av rätten ska om möjligt underrättas om rättegången. Stödperson får anlitas i alla slags brottmål då målsäganden ska höras vid domstolen. Stödpersonen ska enligt rättens bedömning vara lämplig. Några andra särskilda kvalifikationskrav finns inte. Det är målsäganden själv som bestämmer om han eller hon ska åtföljas av en stödperson. Stödpersonen kan t.ex. vara en kontaktperson enligt socialtjänstlagen, en kurator eller en representant för en ideell organisation som en brottsofferjour eller kvinnojour. Det kan också vara en närstående till målsäganden. En stödperson har inte rätt till ersättning av allmänna medel för sin inställelse. Om den som kallats att inställa sig till domstol behöver vårdare eller annan för att kunna inställa sig kan den personen dock enligt 8 § förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen m.m. få ersättning enligt samma grunder som gäller för den som kallats. I Fitgers kommentar till bestämmelsen om stödperson finns en hänvisning till den bestämmelsen.¹

Bestämmelserna om stödperson infördes i samband med ändringar om sexualbrotten i brottsbalken 1984 (NJA II 1984 s. 167). Den ändrades därefter vid några tillfällen och fick sin nuvarande lydelse år 1994 (prop. 1993/94:143). I samband med 1994 års lagändring infördes också bestämmelsen i 23 kap. 10 § femte stycket RB om att stödperson har rätt att närvara vid förhör med målsäganden under förundersökningen, om det inte är till men för utredningen.

¹ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken*, kommentaren till 20 kap. 15 §.

Stödpersonens uppgift är att vara ett personligt stöd åt målsäganden. I förarbetena anges att stödpersonen normalt bör anvisas en plats bredvid målsäganden i rättssalen och att ordföranden bör kunna tillåta ett lågmält samtal mellan målsäganden och stödpersonen så länge inte rättegången störs. Som exempel på aktiva åtgärder som stödpersonen kan göra under rättegången anges att denne kan begära en paus i förhandlingen och undantagsvis fästa rättens uppmärksamhet på att någon fråga är särskilt påfrestande för målsäganden (prop. 1983/84:105 s. 63). Till skillnad från ett juridiskt biträde kan stödpersonen däremot inte vidta någon rättegångshandling, som t.ex. att ställa frågor till målsäganden eller den tilltalade. Stödpersonen är inte heller behörig att ta ställning till om en fråga till målsäganden är av betydelse för bedömningen i målet eller inte (Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 20 kap. 15 §).

15.2 Tidigare överväganden

När det gäller bakgrunden till bestämmelserna om stödperson och ändringarna av dessa hänvisas till betänkandet *Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen* (SOU 2007:6 s. 359–361). I betänkandet redogör Utredningen om målsägandebiträde även för tidigare överväganden om tillämpningen av bestämmelserna om stödperson och förhållandet mellan institutet stödperson och målsägandebiträde (SOU 2007:6 s. 368–370). Bland dessa kan nämnas att Brottsofferutredningen föreslog att en särskild stödperson skulle kunna förordnas i mål på vilket fängelse kan följa (SOU 1998:40 avsnitt 4.5.4). Villkoren för det skulle vara att personen var lämplig och att målsäganden hade behov av ett sådant stöd. En förordnad stödperson skulle enligt förslaget få ersättning enligt samma principer som målsäganden. Möjligheten för målsäganden att ta med sig en lämplig person som personligt stöd, utan att denne förordnats, skulle finnas kvar. Syftet med Brottsofferutredningens förslag var att ett målsägandebiträdes uppgifter skulle koncentreras till de rättsliga frågorna i processen. Målsägandens behov av kurativt och personligt stöd borde enligt Brottsofferutredningen i stor utsträckning kunna tillgodoses av en stödperson.

Regeringen förordade i propositionen *Stöd till Brottsoffer* (prop. 2000/01:79 s. 43 f) att den nuvarande ordningen skulle behållas. Remissinstanserna hade generellt varit positiva till ett utökat

användande av stödpersoner. Flera remissinstanser, framförallt domstolar, hade dock varit tveksamma till förslaget eftersom det kunde uppstå gränsdragningsproblem att vid sidan av målsägandebitråde och nuvarande reglering om personligt stöd, föreslå ytterligare ett institut om stöd till målsägande. Även regeringen var tveksam till om målsägandens behov av personligt stöd bäst tillgodosågs av att det infördes ytterligare ett stödinstitut inom ramen för domstolsprocessen. Regeringen ansåg att det personliga och kurativa stöd som ett målsägandebitråde ska ge i de flesta fall torde vara tillräckligt, även om biträdet inte var professionell i den delen av sitt uppdrag. Om en målsägande var i behov av mer kurativt stöd än det målsägandebiträdet kan ge, tillgodosågs det enligt regeringen bäst av målsägandens sociala nätverk och anhöriga. Även insatser från frivilligorganisationer kunde enligt regeringen ha stor betydelse. Regeringen menade också att insatser i samband med domstolsförhandlingen inte torde vara tillräckligt, i de fall målsäganden var i behov av ett mer kvalificerat stöd. I de fallen hade enligt regeringen frivilligorganisationerna en viktig uppgift att fylla, men när det behövs professionella kurativa insatser var det enligt regeringen främst en uppgift för socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Utredningen om målsägandebitråde hade i uppdrag att bl.a. se över målsägandebiträdets roll och arbetsuppgifter i förhållande till stödpersoner. Utredningen genomförde egna undersökningar i form av genomgång av brottmålsakter och enkäter till advokater och åklagare. De förde samtal med ideella organisationer på brottsområdet och redogjorde i betänkandet för olika organisationers verksamhet med stödpersoner. Resultatet av utredningens undersökningar tydde på att det var relativt ovanligt att stödpersoner närvarade vid rättegången, även om det var något osäkert i vilken utsträckning domstolarna dokumenterade stödpersoners närvaro. Utredningens slutsats var att en stödperson kunde vara ett gott komplement till ett målsägandebitråde både när ett biträde förordnats och i de fallen så inte skett. Utredningen hade inte stött på några önskemål om förändring eller problem med den nuvarande ordningen. Utredningen föreslog därför inte någon förändring. Sammanfattningsvis betonade utredningen att en brottsutsatt persons önskan och behov av stöd är individuellt och att det såväl under förundersökningen som inför och under huvudförhandlingen kan krävas både ett juridiskt stöd, som kräver ett målsägandebitråde, och det mer medmänskliga stöd som en stödperson

kan ge. Enligt utredningens uppfattning var en viktig del av målsägandebiträdets roll också att ge ett personligt stöd och det kunde inte skiljas från det övriga stöd som målsägandebiträdet ska ge. För utredningens övriga överväganden i denna fråga hänvisas till avsnitt 13 i betänkandet SOU 2007:6.

15.3 Överväganden och förslag

Bedömning och förslag: Bestämmelserna om stödpersoner bör inte ändras så att en särskilt förordnad stödperson får i uppdrag att lämna personligt stöd till målsäganden. I stället bör åtgärder vidtas för att alla målsägande i så stor uträkning som möjligt får information om möjligheten att ha med sig en stödperson och hur man kan komma i kontakt med personer vid myndigheter eller organisationer som kan ge stöd och hjälp.

Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att se till att de åtgärder som vidtagits för att förbättra Polisens arbete med information leder till att de personer som är målsägande får den information om stödpersoner och stödmöjligheter i samhället som Polisen är skyldig att lämna enligt 13 a § FUK.

Domstolsverket och Åklagarmyndigheten bör få i uppdrag att på lämpligt sätt säkerställa att olika personalkategorier vid domstolarna respektive åklagarkamrarna har tillräcklig kunskap om bestämmelserna om stödpersoner. Det bör ske i samråd med Brottsoffermyndigheten. I samband med det bör den information som lämnas i domstolarnas kallelser ses över.

Bestämmelsen i 8 § förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. ska kompletteras så att det framgår att en stödperson enligt 20 kap. 15 § RB ska kunna få ersättning för kostnader till följd av sin inställelse, enligt samma grunder som en målsägande, om det finns särskilda skäl för det.

15.3.1 Finns det behov av att förändra bestämmelserna om stödperson?

Vårt övergripande uppdrag är att överväga åtgärder för att skapa ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande där lagföringens kvalitet och effektivitet kan förbättras. Som ett led i det ska vi överväga om

målsäganden kan få ett mer effektivt stöd tidigt i processen genom att bestämmelserna om stödperson utvecklas.

Regeringen anger i våra direktiv att det efter införandet av lagen om målsägandebitråde torde vara relativt ovanligt att bestämmelserna om stödperson tillämpas. Det är också, som angetts i föregående avsnitt, vad som framkom i de undersökningar som Utredningen om målsägandebitråde genomförde. I den målundersökning som vi genomfört hade det endast i ett av de undersökta målen noterats att en stödperson närvarat vid huvudförhandlingen. Även om det kan vara så att domstolarna inte dokumenterar alla tillfällen då en stödperson medverkat kan slutsatsen dras att det är relativt ovanligt att en målsägande har med sig en person till rättegången som i formell mening uppfattas som en stödperson.

En orsak till att stödpersoner relativt sällan medverkar vid huvudförhandlingen kan vara att målsägandebitråde förordnas för många av de målsägande som har ett reellt behov av stöd. Att en jurist, som ofta har erfarenhet av att ha företrätt andra personer i liknande situationer, förklarar vad som kommer att hända under förfarandet, besvarar frågor inför rättegången och sitter jämte målsäganden vid huvudförhandlingen kan många gånger vara ett viktigt personligt stöd. Vid vissa typer av brott är de insatser som målsägandebiträdet kan göra under förundersökningen väl så viktiga som det juridiska stödet vid en huvudförhandling. I en rapport från Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg² anges att ett tidigt förordnande av målsägandebitråde, eller i förekommande fall särskild företrädare för barn, visat sig vara den viktigaste faktorn för att åtal ska kunna väckas i ärenden som rör vålds- eller sexualbrott i nära relation eller mot barn. Orsaken till det anges vara att biträdet kan stödja målsäganden och delta vid förhör och att det kan vara avgörande för målsägandens fortsatta medverkan.

En av de frågor som tas upp i Brottsförebyggande rådets årligt återkommande nationella trygghetsundersökningar är hur nöjda de målsägande som haft ett målsägandebitråde är med biträdet. Undersökningarna visar att de flesta har mycket eller ganska positiva erfarenheter av målsägandebiträdet. I 2010 och 2011 års undersökningar har andelen målsägande som valt något av dessa svarsalternativ legat kring 70 procent. I undersökningen för 2010 uppgav tio procent av de tillfrågade att deras erfarenhet av biträdet

² *Tvångsmedelsanvändning och beslutsfrister m.m. vid vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn*, Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum Göteborg, rapport februari 2010.

varit mycket eller ganska negativ. I 2011 års undersökning var det 20 procent av de tillfrågade som valde något av dessa svarsalternativ.³

Utredningen om målsägandebitråde genomförde sju intervjuer med målsägande som fått ett målsägandebitråde förordnat.⁴ Intervjuerna kan ge en bild av hur målsägande kan se på stödet från målsägandebiträdet. Intervjuerna visar att målsägandens behov av stöd och målsägandebiträdets engagemang och förmåga att ge sådant stöd varierar. En del målsägande uppgav att de kände att målsägandebiträdet var tillgängligt för dem, lyssnade på dem och tog dem på allvar. Andra uppgav att målsägandebiträdet inte tog sig tid att sätta sig in i deras ärende, inte bemötte dem med tillräcklig medmänsklighet och att det märktes att biträdet utförde ett rent rutinarbete.

En annan förklaring till varför stödpersoner förekommer relativt sällan kan vara att de personer som är målsägande inte får tillräcklig information om möjligheten att ha med sig en person som personligt stöd. Det kan också vara så att de målsägande som inte kan eller vill ta med sig en anhörig eller vän inte får tillräcklig information om hur man kan komma i kontakt med en utomstående person som kan ge sådant stöd. Polisen är enligt 13 a § FUK skyldig att lämna information både om bestämmelserna om stödperson och vilka myndigheter eller organisationer som kan lämna stöd och hjälp. Polisen kan bara avstå från att lämna sådan information om det är uppenbart att informationen inte behövs eller om det är förenat med betydande svårighet att lämna den. Det har visat sig att det finns brister i hur Polisen uppfyller denna skyldighet.

Enligt Polisens nationella brottsofferundersökning 2010⁵ var det endast fem procent av de tillfrågade brottsoffren som fått information om att de kunde ta med sig en stödperson vid sina kontakter med polisen. Visserligen hade en större andel av de personer som anmält våldsbrott fått sådan information. Men av dessa hade 42 procent uppgett att de velat ha sådan information, men inte fått den. Undersökningen visade också att endast 26 procent av brottsoffren fått information om vilka myndigheter eller organisationer man kunde vända sig till för att få stöd och

³ NTU 2010, Brå rapport 2011:1, s. 91, NTU 2011 Brå rapport 2012:2, s. 90.

⁴ SOU 2007:6, bilaga 7.

⁵ Polisens nationella brottsofferundersökning. En attitydundersökning av hur brottsoffer upplever sina kontakter med polisen, Rikspolisstyrelsen, rapport 2010:3.

hjälp. Även här var andelen högre bland de som anmält våldsbrott, men mer än hälften av dessa uppgav att de saknat sådan information.

Vid de diskussionsmöten som vi haft med advokater, åklagare och domare har ingen av de medverkande uttryckt att det finns behov av att ändra bestämmelserna om stödpersoner (med undantag för möjligheten till ersättning, se nedan).

Vi har som ett led i vårt utredningsarbete träffat företrädare för Brottsoffermyndigheten. En av de frågor vi tog upp med dem var målsägandens personliga stöd och behovet av att förändra bestämmelserna om stödperson. Företrädarna för Brottsoffermyndigheten framhöll att de ansåg att en fördel med de nuvarande bestämmelserna om stödperson är att de ger målsäganden en möjlighet att få personligt stöd av en person som målsäganden väljer själv vid den pressande situation som ett förhör under förundersökningen eller en huvudförhandling kan innebära. De förordade det nuvarande systemet framför ett nytt särskilt institut som skulle innebära att målsäganden skulle få en stödperson som domstolen eller annan förordnade och som skulle ersättas av allmänna medel. De hade också svårt att se att en stödperson skulle kunna ersätta ett målsägandebiträde i de fall det enligt gällande bestämmelser finns skäl att utse ett sådant. Företrädarna för Brottsoffermyndigheten ansåg däremot att det vore önskvärt att det klargjordes vad som ingick i en stödpersons roll och uppgifter. Deras erfarenhet var att domare hade olika attityder till stödpersoner. Ett exempel på det var att de hört att det förekom att vissa domare inte tillät stödpersonen att sitta jämte målsäganden utan i stället hänvisade denne till en plats bland åhörarna.

Ett alternativ till de nuvarande bestämmelserna om stödperson skulle kunna vara att en särskilt utsedd person får i uppdrag att lämna personligt stöd till målsäganden under förundersökning och kommande rättegång. Vår slutsats av vad som framkommit i de tidigare lagstiftningsärendena (se avsnitt 15.2) och vår egen analys av förändringsbehovet är att det inte finns skäl att föreslå en sådan förändring. Vi bedömer att det inte skulle leda till att de personer som utsatts för brott skulle få ett bättre personligt stöd än i dag.

En målsägandes behov av stöd och hjälp varierar, bland annat beroende på vilket brott personen utsatts för, dennes tidigare erfarenheter och vilket stöd målsäganden naturligt kan få av personer i sin närhet. Att ge kvalificerat personligt stöd till personer som utsatts för brott kräver insatser från samhället som

går längre än vad som kan tillgodoses inom ramen för rättsprocessen. Som regeringen betonade i propositionen *Stöd till Brottsoffer* har sjukvården och socialtjänsten ett viktigt ansvar att fylla i detta arbete.⁶ Även de ideella organisationerna som arbetar med brottsofferstöd och vittnesstöd, som bland annat finansieras genom medel från brottsofferfonden och från kommunerna, fyller en viktig funktion.

Styrkan med bestämmelserna om stödperson är att målsäganden själv kan välja vem som ska ge denne ett medmänskligt stöd i samband med förhör under förundersökningen eller vid huvudförhandlingen. Genom t.ex. den verksamhet som bedrivs av de ideella brottsofferorganisationerna kan målsäganden också få kontakt med en stödperson som hjälper honom eller henne i kontakter med myndigheter och sjukvården samt att vara till hands för enstaka eller upprepade samtal. Att formalisera stödet som målsäganden kan få av en stödperson så att en särskilt utsedd eller förordnad person ger personligt stöd av kurativ karaktär bedömer vi inte skulle leda till en förbättring för dem som utsatts för brott. I stället bör det säkerställas att alla målsägande i så stor utsträckning som möjligt får information om möjligheten att ha med sig en stödperson och hur man kan komma i kontakt med personer vid myndigheter eller organisationer som kan ge stöd och hjälp. Det är också viktigt att domstolarna verkar för att målsägande och vittnen som behöver personligt stöd vid en huvudförhandling får det.

15.3.2 Bättre information och medvetenhet om bestämmelserna

Vår bedömning är att bestämmelserna om stödperson kan fylla en viktig funktion. Reglerna utnyttjas dock inte i tillräcklig omfattning. En stödperson kan framförallt fylla en viktig roll i de situationer då det inte finns anledning att förordna ett målsägandebitråde, men även för att kunna ge de målsägande som har ett målsägandebitråde ett kompletterande medmänskligt stöd när det finns behov av det. Att stödpersoner relativt sällan är närvarande vid rättegången menar vi inte beror på att det inte finns något egentligt behov av ett sådant stöd. Det finns därför anledning att förbättra

⁶ Frågor som rör socialnämndernas ansvar för arbetet med brottsoffer behandlas utförligt i Socialstyrelsens vägledning *Brottsoffer och deras närstående. Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp*, Socialstyrelsen, 2012.

informationen om denna möjlighet och att öka medvetenheten om bestämmelserna och dess innebörd.

Inställelsen i domstol är påfrestande för många målsägande. Det är ofta första gången målsäganden träffar den tilltalade sedan den händelse som åtalet rör. För många målsägande är det också första gången som han eller hon deltar vid en rättegång. I rättssalen finns professionella aktörer, som bl.a. ställer frågor till målsäganden. Att målsäganden kan ha en lämplig person med sig som kan ge personligt stöd i denna situation kan underlätta betydligt för målsäganden. För vissa målsägande kan det ha betydelse för deras vilja att inställa sig och medverka vid rättegången, vilket har betydelse för att undvika inställda förhandlingar. Att målsäganden kan få ett personligt stöd från en person som denne känner förtroende för kan också innebära att målsäganden blir mer bekväm i förhandlingssituationen, något som kan ha betydelse för kvaliteten i förhöret. Det är därför viktigt att de personer inom rättsväsendet som kommer i kontakt med målsägande informerar om möjligheten att ha med sig en stödperson och att man i de fall målsäganden har med sig en stödperson verkar för att denne får möjlighet att ge stöd åt målsäganden.

Polisens brottsofferundersökning har, som vi angett i föregående avsnitt, visat att det finns brister i hur väl Polisen uppfyller sin skyldighet att lämna information om bestämmelserna om stödperson och vart målsäganden kan vända sig för att få stöd och hjälp. Numera tas vikten av att Polisen både muntligt och skriftligt lämnar upprepad information till målsäganden om bestämmelserna upp i Polisens handbok om information till brottsoffer.⁷ Rikspolisstyrelsen bör noggrant följa upp så att rekommendationerna får praktiskt genomslag i verksamheten. Det är självklart att de som utsatts för brott ska få den information som de enligt gällande bestämmelser ska få. Det är avgörande för att målsägande som har ett behov av personligt stöd ska kunna använda sig av bestämmelserna. Det är särskilt viktigt för att de målsägande som inte kan få stöd av närstående personer ska kunna komma i kontakt med någon som kan ge målsäganden stöd.

Det är också viktigt att åklagarna och personal vid domstolarna är medvetna om bestämmelserna om stödperson. Att målsäganden kan ha med sig en person som moraliskt stöd när han eller hon kommer till en rättegång är kanske självklart för de flesta. Vid de

⁷ *Handbok för information till brottsoffer*, Rikspolisstyrelsen, 2012, s. 9–10 och bilaga 1.

flesta tingsrätter finns också personer som arbetar med vittnesstöd tillgängliga i domstolens lokaler. Men vår erfarenhet är att det inte alltid uppmärksammas att det finns särskilda bestämmelser som reglerar möjligheten för målsäganden att ta med sig en lämplig person som ger personligt stöd under huvudförhandlingen. Erfarenheterna från de företrädare för Brottsoffermyndigheten som vi träffat tyder också på att så är fallet. Det är därför positivt att bestämmelserna om stödperson numera behandlas i Åklagarmyndighetens *Handbok om bemötande av brottsoffer*.⁸ Men vi bedömer att det krävs ytterligare åtgärder för att institutet stödperson ska uppmärksammas i än högre grad än vad som är fallet i dag.

Att personal vid domstolarna är lyhörda för att målsäganden kan ha behov att ha med sig någon som kan ge personligt stöd är en viktig del av arbetet med att bemöta de personer som kallas till domstolen på ett korrekt och professionellt sätt.

Redan innan det infördes en reglering av att målsäganden har rätt att ha med sig en stödperson till huvudförhandlingen uttalade JO att en målsägande som känner behov av det i regel bör tillåtas att ha en anhörig eller annan vid sin sida under rättegången, även om det saknas uttryckligt lagstöd för det (JO 1973 s. 32). Nu finns det en särskild bestämmelse som uttryckligen anger att målsäganden har rätt att ha med sig en stödperson. Enligt vår mening är det självklart att en person som följer med målsäganden för att ge personligt stöd, och som bedöms lämplig, måste kunna få sitta jämte målsäganden under huvudförhandlingen om det inte finns några särskilda hänsyn som talar mot det. Den synen framkommer också, som angetts i avsnitt 15.2, i förarbetena till bestämmelsen om stödpersoner. Av redogörelsen där framgår också att avsikten är att stödpersonen ska tillåtas ha en annan roll än vad en vanlig åhörare har, även om denne inte har någon befogenhet att vidta rättegångshandlingar. För att kunna ge målsäganden ett effektivt personligt stöd är det enligt vår mening också självklart att stödpersonen i regel måste tillåtas närvara även när förhöret med målsäganden och andra delar av förhandlingen som är påfrestande för målsäganden sker bakom stängda dörrar.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att Domstolsverket och Åklagarmyndigheten bör få i uppdrag att se till att olika personal-kategorier vid domstolarna respektive åklagarkamrarna har till-

⁸ *Bemötande av brottsoffer*. Handbok, Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, februari 2012, s. 15.

räcklig kunskap om bestämmelserna om stödperson. Det bör ske i samråd med Brottsoffermyndigheten. För domstolarnas del bör det också den information som lämnas till målsägandena i samband med kallelsen ses över.

15.3.3 En stödperson ska i vissa fall ha rätt till ersättning av allmänna medel

Det finns inte någon bestämmelse som anger att en stödperson har rätt till ersättning av allmänna medel för de kostnader som han eller hon kan ha för att följa med målsäganden till ett förhör under förundersökningen eller till en huvudförhandling. En möjlighet till ersättning finns om stödpersonen kan jämföras med en vårdare som behövs för att målsäganden ska kunna inställa sig (8 § förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.). En synpunkt som förts fram till oss är att det bör finnas en mer generös möjlighet att ge ersättning till en person som följer med målsäganden för att ge personligt stöd vid inställelsen i domstol. Å andra sidan har det också framförts att det finns en poäng i att den som ger målsäganden ett medmänskligt stöd gör det ideellt utan ersättning.

Vissa typer av stödpersoner följer med målsäganden i tjänsten. Det gäller t.ex. personal vid socialtjänsten eller kuratorer. I sådana fall finns inget behov av ersättning inom ramen för domstolsprocessen. I de fall stödpersonen kommer från någon av de ideella brottsofferorganisationerna ersätts stödpersonen i praktiken oftast av t.ex. brottsofferjourens eller kvinnojourens egen budget. Stödpersonen betalar ibland själv utgifter som uppstår. När stödpersonen får större utgifter inträffar det att han eller hon ersätts av socialnämndens budget (SOU 2007:6 s. 362). När stödpersonen är någon närstående till målsäganden får personen i regel själv stå för de utgifter som inställelsen medför. Det är alltså framförallt för den kategorin av stödpersoner som det skulle kunna finnas ett behov av en möjlighet till ersättning.

Enligt vår uppfattning är det rimligt att en stödperson som följer med målsäganden till en rättegång i vissa fall kan få ersättning för kostnader som uppstår till följd av detta. Ibland kan det vara nödvändigt för att stödpersonen ska kunna ha möjlighet att följa med till rättegången.

Det finns som sagt enligt gällande rätt en möjlighet att utge ersättning till en stödperson som kan jämföras med en vårdare som målsäganden behöver anlita för att kunna inställa sig. Vi har erfarit att denna bestämmelse ibland används för att tillerkänna en stödperson ersättning när det finns starka skäl för det. Om en stödperson verkligen kan jämföras med en vårdare eller annan som målsäganden måste anlita för att kunna inställa sig kan dock ibland vara tveksamt. För att klargöra att en stödperson som följer med en målsägande i vissa fall ska kunna ersättas för kostnader bör regeln i 8 § förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. kompletteras. Det bör ske genom en bestämmelse av innebörd att även en stödperson enligt 20 kap. 15 § RB kan ersättas för kostnader som uppkommit till följd av hans eller hennes närvaro om det finns särskilda skäl för det.

De situationer då en rätt till ersättning bör komma i fråga är när målsäganden har ett starkt behov av stöd vid rättegången och stödpersonen inte kompenseras för kostnader på annat sätt. Framförallt bör det vara fallet vid sådana brott där ett målsägandebiträde kan komma i fråga, men det ändå inte ansetts finnas tillräckliga skäl att förordna ett målsägandebiträde. Ett exempel kan vara förmögenhetsbrott som varit integritetskränkande, t.ex. inbrott i bostad eller liknande.

En förutsättning för att ersättning ska kunna utgå är att den person som följer med målsäganden uppfyller kraven på en stödperson enligt 20 kap. 15 § RB, vilket innebär att rätten bedömer personen som lämplig. Rätten bör därför klargöra om målsäganden har med sig en stödperson redan i förhandlingens inledningsskede. Målsäganden bör lämpligen upplysas om möjligheten att ha med sig en stödperson och vilka regler som gäller för det i samband med kallelsen till förhandlingen.

När det gäller inställelse vid förhör under förundersökningen gör sig enligt vår bedömning inte en möjlighet till ersättning till stödpersoner generellt sett lika starkt gällande som när det gäller medverkan vid rättegången. Även polisförhör under förundersökningen kan vara en ovan och pressande situation för målsäganden, men det sker under andra former än rättegången. I de fall målsäganden behöver ett särskilt stöd under förundersökningen förordnas ofta i praktiken också ett målsägandebiträde.

16 Målsägandebitråde

Det ingår inte i vårt uppdrag att göra en översyn av lagen om målsägandebitråde. En sådan översyn gjordes senast av Utredningen om målsägandebitråde. Utredningens betänkande *Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen* (SOU 2007:6) bereds inom regeringskansliet. Enligt våra direktiv ska vi analysera vilka konsekvenser förändringar vad gäller bistånd och stöd till målsäganden, när det gäller åklagares och stödpersoners roller, skulle få för utformningen av reglerna om målsägandebitråde. Frågor om målsägandens och målsägandebiträdets roll kan dock också uppkomma i anledning av vårt övergripande uppdrag att överväga förändringar som leder till en mer ändamålsenlig brottmålsprocess.

Innan vi går närmare in på våra överväganden i dessa frågor finns det anledning att något redogöra för de gällande bestämmelserna om målsägandebiträden.

16.1 Nuvarande ordning

Lagen om målsägandebitråde infördes 1988 och rätten till målsägandebitråde har därefter successivt utökats. Utredningen om målsägandebitråde har utförligt redogjort för utvecklingen av lagstiftningen (SOU 2007:6, avsnitt 3) och de gällande bestämmelserna (SOU 2007:6 avsnitt 4.7–4.13). Nedan lämnas endast en översiktlig redogörelse för bestämmelserna om förordande om målsägandebitråde och vad som ingår i bitrådets uppgifter.

Enligt den första punkten i 1 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde ska målsägandebitråde förordnas när förundersökning har inletts i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant bitråde. Det innebär alltså att det vid sexualbrott råder en presumtion för att målsägandebitråde ska förordnas.

Enligt andra punkten i samma bestämmelse kan målsägandebitråde förordnas för brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde. Detsamma gäller vid brott enligt 8 kap. 5 eller 6 §§ brottsbalken, dvs. rånbrott. När det gäller de här brotten ska målsägandebitråde alltså inte förordnas regelmässigt. Behovsprövningen ska ske utifrån en helhetsbedömning av målsägandens situation i förhållande till det brott som begåtts. En omständighet som har särskild betydelse är om målsäganden har en personlig relation till den misstänkte. Det är ett typexempel på en situation då målsäganden är i ett utsatt läge under förundersökningen och i rättegången. Andra exempel på omständigheter som kan utgöra en grund för förordnande av målsägandebitråde är målsägandens ålder, fysiska och psykiska tillstånd eller när målsäganden står i en beroendeställning till den misstänkte. Att målsäganden avser att föra talan om enskilt anspråk är inte i sig ett tillräckligt skäl för att förordna ett målsägandebitråde (se bl.a. RH 1990:33 och RH 2000:1).

I tredje punkten i bestämmelsen anges att målsägandebitråde ska förordnas vid annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde. Avsikten är att möjligheten att få målsägandebitråde enligt den här punkten ska vara starkt begränsad. Bevisläget och det processuella läget ska enligt förarbetena vara sådant att ingående eller pressande förhör kan förväntas (prop. 1993/94:26 s. 18 f). En personlig relation mellan målsäganden och den misstänkte är inte tillräckligt.

I 3 § lagen om målsägandebitråde beskrivs målsägandebiträdets uppgifter. Målsägandebiträdet ska ta tillvara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp åt målsäganden. Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk, om detta inte görs av åklagaren. Ett målsägandebitråde som har förordnats i ett brottmål har behörighet att biträda målsäganden med att utföra talan om enskilt anspråk också i de fall frågan avskiljs för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål enligt 22 kap. 5 § RB. Detta gäller dock inte om det avskilda målet handläggs som ett förenklat tvistemål enligt 1 kap. 3 d § RB. Målsägandebiträdets uppdrag kvarstår också om målet överklagas till högre instans endast i fråga om enskilt anspråk.

Målsägandebiträdets behörighet omfattar uppgiften att företräda målsäganden när han eller hon biträder åtalet. I bitrådets uppgifter ingår dock inte att bistå målsäganden med att föra ett enskilt åtal och inte heller att överklaga en dom i ansvarsdelen (se rättsfallet NJA 1999 s. 781).

Beträffande målsägandebiträdets uppgifter under förundersökningen framfördes i förarbetena till 1988 års lag om målsägandebitråde att en viktig uppgift för målsägandebiträdet är att förklara hur förundersökningen går till och hålla målsäganden informerad om hur utredningen fortskrider. Biträdet ska även informera målsäganden om andra stödmöjligheter som finns och hjälpa målsäganden med kontakter med andra myndigheter och organ, t.ex. sjukvård, socialtjänst, kvinno- eller brottsofferjour (prop. 1987/88:107 s. 23, SOU 1986:49 s. 99). Vidare betonades att biträdet har rätt att närvara vid alla förhör som hålls med målsäganden under förundersökningen. Biträdet ska enligt departementschefen i första hand bevaka att förhören går rätt till och att inga ovidkommande eller onödigt kränkande frågor ställs, men vid behov har biträdet också rätt att ställa kompletterande frågor. Där emot har biträdet ingen ovillkorlig rätt att närvara och ställa frågor vid förhör under förundersökningen med andra än målsäganden (prop. 1987/88:107 s. 23). I propositionen anges även att det kan vara lämpligt att målsägandebiträdet under förundersökningsskedet tar upp frågor om att väcka skadeståndstalan i anledning av brottet och diskuterar frågor om yrkanden, grunder och bevisning i dessa delar. Det betonas också att biträdet i mån av behov bör hjälpa målsäganden med kontakter med andra myndigheter och organ.

I propositionen till 1988 års lag anförde departementschefen följande angående målsägandebiträdets uppgifter efter att åtal väckts (a. prop. s. 23 f).

Om åtal väcks, är det framför allt i anslutning till *huvudförhandlingen* i målet som biträdet har sin funktion.

Före huvudförhandlingen torde det i allmänhet vara lämpligt att biträdet med målsäganden går igenom vad förhandlingen syftar till, hur den går till och vad som kommer att krävas av målsäganden i samband med förhandlingen. Det är då viktigt att biträdet noga redogör för de rättsliga förutsättningarna i målet, bl. a. vilken typ av frågor som kan förväntas bli ställda till målsäganden och varför dessa måste ställas. Om målsäganden vill det, bör biträdet också ta reda på hur huvudförhandlingen är planerad och till rätten framföra målsägandens önskemål i olika handläggningsfrågor.

Vid själva förhandlingen har biträdet givetvis en viktig uppgift i att ge målsäganden ett allmänt personligt stöd. Biträdet skall också bevaka målsägandens intressen i olika handlägningsfrågor och bör för målsägandens räkning kunna begära t.ex. att förhandlingen hålls inom stängda dörrar eller att förhöret med målsäganden skall äga rum i den tilltalades eller någon åhörars frånvaro.

När det gäller förhöret med målsäganden skall biträdet bevaka att inga ovidkommande eller onödigt kränkande frågor ställs. Biträdet bör också ha rätt att ställa kompletterande frågor till målsäganden.

Vid förhör med andra personer än målsäganden bör biträdet formellt sett ha samma rätt som målsäganden själv att agera och ställa frågor. Det betyder att en uttrycklig rätt att fråga föreligger endast i det fallet att målsäganden för egen talan, alltså biträder åtalet eller för skadeståndstalan.

16.2 Överväganden och förslag

Bedömning: Våra förslag om åklagares och stödpersoners roll i förhållande till målsäganden innebär inte en sådan förändring av stödet och biståndet till målsäganden att det finns anledning att ändra utformningen av bestämmelserna om när målsägandebitråde ska förordnas.

I avsnitt 14.7 redogör vi för vårt förslag att ett förordnat målsägandebitråde ska ansvara för att föra talan om enskilt anspråk.

Förslag: En bestämmelse införs i lagen om målsägandebitråde om att ett målsägandebitrådes förordnande upphör efter att tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut. Målsägandebitråde ska kunna förordnas i högre rätt efter begäran från målsäganden eller när det annars finns anledning till det. Vid behovsprövningen ska den högre rätten, förutom vad som gäller enligt den allmänna bestämmelsen i 1 § lagen om målsägandebitråde, särskilt beakta om ett målsägandebitråde behövs med hänsyn till att målsäganden ska höras, vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk eller av något annat särskilt skäl.

16.2.1 Tillämpningen av bestämmelserna om målsägandebitråde

Innan vi redogör för våra överväganden om våra förslag om åklagares och stödpersoners roll bör leda till en förändrad utformning av bestämmelserna om målsägandebitråde finns det anledning att något beröra tillämpningen av bestämmelserna.

Utredningen om målsägandebitråde genomförde, som angetts i föregående avsnitt, en översyn av lagen om målsägandebitråde. Utredningen redogjorde bl.a. för utvärderingar och granskningar av tillämpningen av lagen (se SOU 2007:6, avsnitt 3.10–3.12). Därefter har Brå, på uppdrag av regeringen, studerat hur lagen tillämpas. Studien redovisas i rapporten *Målsägandebitråde. En beskrivning av lagens tillämpning* (Rapport 2009:4). Brå konstaterar i rapporten att kostnaderna för målsägandebiträden ökade med ca 10 procent årligen under de tre år som föregick studien. Brå gjorde bedömningen att kostnaderna kunde förväntas öka i oförminskad takt de närmaste åren. Det antagandet byggde på att det fortfarande finns många målsägande, även i prioriterade grupper som våldtäktsärenden och unga målsägande, som inte känner till eller förstått att de har rätt till ett målsägandebitråde. En annan orsak var det ökade antalet ärenden i domstol som rör brott mot person.

Brå:s bedömning har visat sig stämma. År 2011 var kostnaden för målsägandebiträden 221 miljoner kronor, vilket var en ökning med närmare tio procent jämfört med föregående år.¹

En fråga som inställer sig är om de ökade kostnaderna för målsägandebitråde beror på att domstolarna är för generösa i sin tillämpning av bestämmelserna. För att de målsägande som är i behov av det stöd som ett målsägandebitråde kan ge ska kunna få det är det givetvis viktigt att domstolarna, som utser målsägandebiträden, gör en noggrann prövning i det enskilda fallet av om det finns behov av ett målsägandebitråde. Det finns särskild anledning att vara uppmärksam på denna fråga eftersom det i praktiken oftast är beredningsorganisationerna på tingsrätten som fattar beslut i förordnandefrågan.

För att få en indikation på hur prövningen går till har vi särskilt granskat några av de mål som ingick i vår målundersökning. Det rör sig om 26 mål där målsägandebitråde förordnats och huvudbrotten enligt stämningensansökan var misshandel som inte var rubricerad

¹ Sveriges Domstolars budgetunderlag, 2013–2015, s 40.

som grov respektive våld eller hot mot tjänsteman. Av dessa var det endast i två mål som det var svårt att ur uppgifterna i akten sluta sig till varför ett målsägandebitråde förordnats. I hälften av målen hade målsäganden en nära relation till den tilltalade. Det är givetvis fråga om ett alltför begränsat material för att dra några generella slutsatser. Granskningen indikerar dock att det inte är några större problem med tillämpningen. Med detta sagt är det ändå angeläget att tingsrätterna ser till att den personal som prövar förordnande-frågan har den kompetens och den kunskap om bestämmelserna om målsägandebitråde som krävs. Det bör också ställas krav på att de skäl som talar för att ett målsägandebitråde ska förordnas kommer fram i samband med begäran, t.ex. genom att åklagaren yttrar sig om behovet.

16.2.2 Åklagarens roll i förhållande till målsägandebiträdets

I avsnitt 14 har vi bl.a. redogjort för våra överväganden om åklagarens skyldighet att bistå målsäganden med det enskilda anspråket. Vi föreslår inte att åklagarens skyldighet att föra en målsägandes talan om enskilt anspråk ska utökas jämfört med vad som redan gäller i dag. Däremot föreslår vi åtgärder som syftar till att tydliggöra polis och åklagares redan gällande ansvar, så att målsäganden får det stöd med det enskilda anspråket som är avsett. Dessutom föreslår vi att den inledande handläggningen av enskilda anspråk, oavsett vem som för målsägandens talan, ska ske på ett sådant sätt att den tilltalade ska kunna få del av enskilda anspråk och svara på dem tillsammans med åtalet. Vår bedömning är att våra förslag i denna del kommer att leda till att målsäganden i större utsträckning än i dag kommer att få hjälp av åklagaren med det enskilda anspråket.

I de fall ett målsägandebitråde förordnas föreslår vi att biträdet ska ansvara för att bistå målsäganden med det enskilda anspråket. Det överensstämmer med hur ansvarsfördelningen mellan åklagare och målsägandebiträden i praktiken redan är i dag.

16.2.3 Stödpersonens roll i förhållande till målsägandebitrådet

I avsnitt 15 har vi redogjort för våra överväganden när det gäller stödperson. Vår bedömning är att det inte är motiverat att formalisera hur stödpersoner utses. Vi anser inte heller att den roll som en stödperson har enligt RB ska ändras. Däremot lämnar vi förslag som syftar till att förbättra informationen till målsägande om möjligheten att ha med sig en stödperson och att öka medvetenheten om bestämmelserna och dess innebörd bland personal inom rättsväsendet. För att underlätta för en stödperson att följa med målsäganden till rättegången föreslår vi också att han eller hon, om det finns särskilda skäl för det, ska kunna få ersättning för kostnader till följd av inställelsen på samma sätt som målsäganden.

Stödpersoner förekommer i begränsad omfattning jämfört med målsägandebitråden. Av Brås rapport om tillämpningen av lagen om målsägandebitråde framgår att de flesta som haft målsägandebitråde är nöjda med det stöd de fått, men att det finns flera målsägande som inte är det. En orsak till det kan vara att de egentligen velat ha mer av ett personligt stöd än det rättsliga stöd som är målsägandebitrådet huvuduppgift. För att säkerställa att den enskilde målsäganden ska få det stöd som denne är i behov av bör han eller hon få information om de stödmöjligheter som står till buds. Det gäller både möjligheten till målsägandebitråde och att vid förhör och rättegång ta med sig en stödperson som målsäganden känner förtroende för. Det innefattar också information om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan erbjuda stöd och hjälp. Om målsäganden får denna information kan denne överväga vilket stöd som han eller hon vill ha och vem som i sådant fall skulle kunna ge stödet.

Vi har övervägt om det, för att säkerställa att målsäganden får information om reglerna om stödperson, finns anledning att införa en hänvisning till bestämmelserna om stödperson i lagen om målsägandebitråde. Det skulle t.ex. kunna ske genom att en bestämmelse som anger att målsägandebitråde inte ska förordnas om målsägandens behov av stöd kan tillgodoses av en stödperson. Vi har dock kommit fram till att det saknas anledning att införa en sådan bestämmelse. Målsägandens behov av målsägandebitråde prövas enligt bestämmelsen i 1 § lagen om målsägandebitråde och beror på vilket brott det är fråga om och målsägandens situation. Vid bedömningen av om målsäganden har behov av ett måls-

ägandebitråde har det givetvis betydelse vilka alternativa stödmöjligheter som finns tillgängliga för målsäganden. Vi bedömer att våra förslag som gäller stödpersoner inte innebär att det finns anledning att förändra bestämmelserna som reglerar när ett biträde ska förordnas eller vad som ska ingå i bitrådets uppdrag.

Möjligheten att ta med sig en stödperson till förhör under förundersökningen eller till en rättegång är av naturliga skäl viktigast för de målsägande som inte har ett målsägandebitråde. Målsägandebiträdet kan ses som en mer kvalificerad möjlighet till stöd som även innefattar juridiskt stöd. När ett målsägandebitråde förordnats är det naturligt att biträdet hjälper och stödjer målsäganden vid rättegången. Att skilja bitrådets juridiska uppgifter från det personliga stöd som biträdet ger målsäganden när biträdet närvarar vid förhör eller vid rättegången är inte möjligt. Att biträdet är tillgängligt för att svara på frågor om vad som händer under förundersökningen och förbereder målsäganden på en kommande rättegång är också i första hand juridiska uppgifter, som också kan innebära ett viktigt personligt stöd för målsäganden.

När det gäller de målsägande som är i behov av ett kurativt eller personligt stöd som mer handlar om att bearbeta vad målsäganden varit med om än den anspänning som inställelse till förhör eller rättegång medför är dock den hjälp som målsäganden kan få genom kontakt med någon av brottsofferorganisationerna, socialtjänsten eller hälso- och sjukvården viktigare. I målsägandebiträdets uppgifter ingår att vid behov hjälpa målsäganden att få sådana kontakter. Det är därför inte motiverat att skilja ut och begränsa det personliga stödet från målsägandebiträdets övriga uppgifter. Även om ett målsägandebitråde förordnats kan det stöd och den trygghet som en stödperson kan ge vara ett komplement till ett målsägandebitråde.

16.2.4 Målsägandebitråde i hovrätten

Hovrättsprocessen efter EMR har påverkat målsägandebiträdets roll

En viktig del av EMR-reformen är att en berättelse som lämnas i bevissyfte i tingsrätt som regel ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning och att hovrätten som huvudregel ska avstå från att kalla förhörspersonerna på nytt. I stället ska inspelningen

av förhöret från tingsrätten spelas upp. Om det finns en ljud- och bildinspelning av förhöret från tingsrätten ska förnyad bevisupptagning i hovrätten bara ske om det finns skäl att ställa nya frågor (35 kap. 13 § andra stycket RB).

EMR-reformen har inneburit en genomgripande förändring av hovrättsprocessen. Eftersom det som regel inte sker några förnyade förhör kallas ett betydligt mindre antal personer till förhandling i hovrätterna än före reformen. Under första halvåret 2008 registrerades totalt 5 117 vittnen och 684 målsäganden som skulle höras i brottmålen vid hovrätterna. Under samma period 2009 var antalet vittnen 1 012 och målsägande att höras 83. Under första halvåret 2010 registrerades 583 vittnen och 39 målsägande som skulle höras.² Även när målsäganden är part är det ovanligt att denne närvarar personligen vid huvudförhandlingen i hovrätten. Eftersom målsäganden oftast inte är närvarande och det som regel inte hålls några förnyade förhör i hovrätten har målsägandebiträdets roll där förändrats.

Hovrätten för Västra Sverige genomförde under våren 2010 en intervjuundersökning där bl.a. målsägandebiträden tillfrågades om hur de såg på sin roll efter EMR-reformen. Några målsägandebiträden uppgav att de kände sig mindre delaktiga i hovrättsprocessen än tidigare, medan andra tyckte att det var angeläget att närvara vid huvudförhandlingen och bevaka sin klients intresse. De flesta av de tillfrågade målsägandebiträden uppgav att de brukade närvara vid huvudförhandlingen. Någon ansåg dock att det inte alltid var nödvändigt och att denne då hellre arbetade med annat.³

Vid de diskussionsmöten med advokater, åklagare och domare som vi genomfört har flera, framförallt hovrättsdomare, fört fram att det ofta kan ifrågasättas vilken funktion ett målsägandebitråde fyller i hovrättsprocessen efter EMR-reformen. Även advokater har uttryckt förståelse för den synpunkten.

Den förändring av hovrättsprocessen som EMR-reformen har medfört talar enligt vår mening för att det finns skäl att göra en förnyad prövning av behovet av målsägandebitråde efter att handläggningen i tingsrätten avslutats.

² *Resursfördelningen efter EMR*, Domstolsverkets rapportserie 2010:3.

³ *Vad tycker hovrättsaktörerna om EMR-reformen? En intervjuundersökning om tillämpningen av de nya reglerna för processen – En Modernare Rättegång*, Hovrätten för Västra Sverige, mars 2010, s. 37.

Behovet av målsägandebitråde bör prövas på nytt i hovrätten

Ett målsägandebitråde ska ta till vara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden. En del i detta, som är speciell för hovrättsprocessen, kan vara att som ombud överklaga tingsrättens dom. Annars framgår såväl av lagen om målsägandebitråde som av förarbetena att den pressande och utsatta situation målsäganden kan uppleva vid målsägandeförhör under förundersökning och rättegång har särskild betydelse för om ett målsägandebitråde ska förordnas. Brott enligt 6 kap. brottsbalken och våldsbrott i nära relation eller mot barn är typexempel på det. Vid förhöret kan biträdet ge målsäganden stöd, bevaka målsägandens rätt när andra ställer frågor och själv ställa frågor.

När målsäganden som regel inte hörs på nytt medför det att en av målsägandebiträdets viktigaste uppgifter inte är aktuell i hovrätten. Biträdet har fullgjort den uppgiften redan i tingsrätten. Det samma gäller i regel uppgiften att ta till vara målsägandens rätt genom att ställa frågor till den tilltalade och övriga förhörspersoner.

En annan viktig uppgift för målsägandebiträdet kan vara att fungera som ett allmänt stöd till målsäganden under huvudförhandlingen. Eftersom målsäganden i de flesta fall inte närvarar vid huvudförhandlingen i hovrätten är denna uppgift av naturliga skäl av mindre betydelse.

Enligt dagens bestämmelser ingår det i målsägandebiträdets uppgift att även i hovrätten bistå målsäganden när denne biträder åtalet. Däremot är målsägandebiträdet inte behörigt att biträda målsäganden i ansvarsdelen om domen endast överklagas av målsäganden. Skälen för att målsäganden ska få stöd av målsägandebiträdet i ansvarsdelen är alltså, redan med gällande bestämmelser, inte starka. Vi föreslår, som vi utvecklat i avsnitt 6, att målsägandens rätt att biträda åtalet ska avskaffas. I och med det står det klart att det enda rättsliga stöd målsäganden kan ha av ett biträde i hovrätten är det som har anknytning till dennes talan om enskilt anspråk.

Det är inte ovanligt att det enskilda anspråket är vitsordat i hovrätten och att den frågan endast är överklagad till följd av bedömningen i ansvarsdelen. Även om det enskilda anspråket är tvistigt är oftast frågorna mer renodlade och klarlagda än i tingsrätten. När det enskilda anspråket är överklagat till följd av utgången i ansvarsdelen är det åklagarens svarstalan i hovrätten som har betydelse

för bedömningen av det enskilda anspråket. Processmaterialet i hovrätten består också normalt av förhören i tingsrätten, där målsägandebiträdet närvarat. Den arbetsinsats målsägandebiträdet kan göra genom att närvara vid huvudförhandlingen i hovrätten bör i sådana fall oftast ha ringa betydelse för att ta till vara målsägandens intressen. Om det enskilda anspråket är tvistigt kan målsäganden i många fall få hjälp av åklagaren att föra talan i hovrätten i stället för ett målsägandebitråde.

Sammanfattningsvis menar vi att EMR-reformen har medfört att den funktion målsägandebiträdet kan fylla vid huvudförhandlingen i hovrätten i de flesta fall kan beskrivas som att biträdet, som ombud, närvarar vid förhandlingen för målsägandens räkning. Biträdet kan i efterhand rapportera till målsäganden vad som hänt och ingripa för att ta till vara målsägandens rätt om något inträffar vid huvudförhandlingen. Det är andra hänsyn än de som legat bakom lagen om målsägandebitråde och vad som har betydelse för om ett målsägandebitråde bör förordnas under förundersökningen eller rättegången i tingsrätt. Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning de målsägande som haft ett målsägandebitråde i tingsrätten verkligen har behov av ett sådant stöd i hovrätten.

Det är ingen tvekan om att lagstiftningen om målsägandebitråde har haft och har en stor betydelse både för stödet till målsäganden och för kvaliteten och effektiviteten i det straffrättsliga förfarandet. Samtidigt är det viktigt att rättsväsendets resurser används på ett sådant sätt att de målsägande som är i behov av målsägandebitråde kan få det i de fall och i de situationer då det finns ett verkligt behov av det. Det gäller inte minst mot bakgrund av att kostnaderna för målsägandebiträden kan förväntas öka även under kommande år.⁴ Som Brå pekat på i sin rapport om tillämpningen av lagen förekommer det fortfarande att målsägande inte har ett målsägandebitråde i en så prioriterad ärendetyp som förundersökning angående våldtäkt. Detsamma gäller målsägande som är under 18 år.⁵

Det är enligt vår mening inte ett effektivt utnyttjande av resurserna att förordnandet om målsägandebitråde kvarstår i hovrätten utan omprövning. Detta gäller trots att hovrättsprocessen är sådan att målsägandens behov av stöd skiljer sig markant från vad som gäller under förundersökningen och rättegången i tingsrätten.

⁴ Sveriges Domstolars budgetunderlag, 2013–2015, s 42.

⁵ *Målsägandebitråde. En beskrivning av lagens tillämpning*. Rapport 2009:4 s. 10.

En bestämmelse om förnyad prövning av behovet av målsägandebitråde i högre rätt

Vår slutsats är att det bör ske en ny prövning av behovet av målsägandebitråde i hovrätten när det finns skäl för det. Det finns visserligen en bestämmelse om entledigande av målsägandebitråde i 4 § tredje stycket lagen om målsägandebitråde. Enligt denna ska målsägandebitråde entledigas om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det. I rättsfallet RH 1990:33 entledigades ett målsägandebitråde i hovrätten med stöd av denna bestämmelse i ett mål angående grov våldtäkt, sedan det stod klart att målsäganden inte skulle höras i hovrätten. Enligt vår bedömning bör det dock införas en särskild reglering om en förnyad prövning av behovet av målsägandebitråde i hovrätten.

Ett alternativ är att hovrätten alltid ska pröva om målsägandebiträdets förordnande ska kvarstå efter att målet överklagats. Ett annat alternativ är att målsägandebiträdets förordnande endast gäller i en instans och att det efter begäran, eller när det annars finns skäl för det, ska ske en prövning av om biträdet ska förordnas på nytt.

Vår bedömning är att det i många fall inte kommer att finnas behov av ett fortsatt biträde i hovrätten. Att hovrätten i alla mål där det finns målsägandebitråde självmant ska pröva om förordnandet ska bestå är därför inte ändamålsenligt. Vi förordar därför att biträdets förordnande ska upphöra efter att tiden för att överklaga tingsrättens dom löpt ut. På det sättet kan målsäganden få hjälp av biträdet att överklaga och i samband med det begära ett förnyat förordnande om det finns behov av det. Om målsäganden inte klagat på domen kan åklagaren bistå målsäganden med att yttra sig över den tilltalades överklagande. Åklagaren kan i samband med ett sådant yttrande, eller ett eget överklagande, ange sin syn på behovet av ett målsägandebitråde i hovrätten. Efter att parternas ståndpunkter och bevisuppgifter är klarlagda kan hovrätten bedöma behovet av målsägandebitråde vid den fortsatta och avslutande handläggningen i hovrätten, inte minst huvudförhandlingen.

Om ett målsägandebitråde förordnats i hovrätten kan det övervägas om förordnandet bör bestå även i Högsta domstolen om målet överklagas dit. Det saknas dock enligt vår mening skäl att ha en särregel för det fallet. Vi förordar i stället att ett förordnande

om målsägandebitråde generellt bör upphöra när tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut.

Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i lagen om målsägandebitråde med innebörd att ett målsägandebitrådes förordnande ska upphöra efter att tiden för att överklaga en lägre rätts dom har löpt ut. Det ska alltså även innefatta tiden för anslutningsöverklagande. Ett målsägandebitråde bör därefter, på samma sätt som gäller i dag, kunna förordnas efter begäran från målsäganden eller när det annars finns anledning till det, t.ex. efter initiativ från åklagaren eller den högre rätten själv. Bestämmelsen bör gälla även i de fall ett biträde inte var förordnat i den lägre rätten.

Bestämmelsen bör vara utformad så att den högre rätten ska göra en förnyad prövning enligt den allmänna bestämmelsen i 1 § lagen om målsägandebitråde. Därutöver bör det framgå av bestämmelsen att den högre rätten vid behovsprövningen särskilt ska beakta om målsäganden ska höras, vad som ska prövas i fråga om enskilt anspråk eller om målsäganden av något annat särskilt skäl kan antas ha behov av ett biträde. På det sättet klargörs att prövningen enligt 1 § ska ske utifrån de behov som målsäganden kan ha i överrättsprocessen.

Om det står klart att målsäganden ska höras på nytt bör det ofta vara ett skäl som talar starkt för att målsäganden behöver ha ett biträde även i den högre rätten. Men vad brottet rör, målsägandens situation – t.ex. relationen till den tilltalade – och vad målsäganden ska höras om har förstås dessutom betydelse enligt den allmänna bestämmelsen i 1 §. Man kan också tänkas sig att biträdet i sådana fall bara behöver närvara vid förhöret med målsäganden. Så kan t.ex. vara fallet i en situation när målsäganden inte för talan.

Målsägandens behov av stöd med talan om enskilt anspråk kan också vara ett skäl som talar för att biträdet bör förordnas på nytt i den högre rätten. Många gånger bör dock målsäganden kunna få ett lika gott stöd genom att åklagaren för talan, oavsett om målsäganden eller den tilltalade klagat. Är det fråga om mer komplicerade skadestandsfrågor där det krävs argumentation eller mer ingående genomgång av skriftlig bevisning, kan det dock vara mest ändamålsenligt att målsägandebitrådet som utförde talan i den lägre rätten även gör det i den högre rätten.

Det kan finnas andra situationer där förhållandena är sådana att målsäganden har behov av att målsägandebitrådet närvarar vid förhandlingen och bevakar målsägandens rätt. Exempel på detta kan

vara när målsäganden inte ska höras, men det ska ske förnyade förhör med andra personer angående frågor som har stor betydelse för målsäganden. Vid vissa typer av sexualbrott kan frågorna i målet vara sådana att det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av ett målsägandebitråde i den högre rätten trots att målsäganden inte ska höras eller frågan om enskilt anspråk inte är sådan att ett biträde behövs. Även vid vissa allvarliga våldsbrott kan frågorna vara sådana att det är rimligt att ett målsägandebitråde även närvarar vid rättegången i den högre rätten. I båda dessa fall är det ofta fråga om betydande skadeståndsbelopp. Även om talan i skadeståndsdelen i och för sig skulle kunna föras av åklagaren kan det vara ett särskilt skäl som talar för att målsägandebiträdet bör närvara och ta tillvara målsägandens intressen.

Enligt 3 § lagen om målsägandebitråde kvarstår målsägandebiträdets uppgift om tingsrättens dom endast överklagas i fråga om enskilt anspråk. Bestämmelsen infördes 1994 samtidigt som målsägandebiträdets behörighet även utsträcktes till de fall då det enskilda anspråket avskiljs för att handläggas som ett särskilt mål enligt reglerna för tvistemål. I den situationen för åklagaren inte talan i hovrätten. Det saknas anledning att inskränka målsägandebiträdets behörighet i de fallen. Bestämmelsen om att målsägandebiträdets förordnande ska upphöra efter att tiden för att klaga på den lägre rättens dom har löpt ut bör alltså inte gälla de mål där tingsrättens dom endast överklagas i fråga om enskilt anspråk. Det saknas också anledning att ändra på den nuvarande ordningen att ett målsägandebitråde inte kan förordnas i högre rätt om målet endast överklagats i fråga om enskilt anspråk.

Genomförande och konsekvenser

17 Genomförande

17.1 Ett strukturerat genomförande

Förslag: Vi föreslår att regeringen tillsätter en genomförandeutredning där en utredare får i uppdrag att utarbeta en plan för hur den föreslagna reformen bäst kan genomföras. I uppdraget bör även ingå att samordna och styra myndigheternas genomförandearbete. Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården bör få i uppdrag att medverka i det förberedande arbetet. I det bör ingå att ta ställning till vilka olika förberedande steg, i form av teknisk anpassning av verksamhetsstöd, överväganden om resurs- och personalfördelning, utbildnings- och informationsinsatser samt framtagande av rutindokument, som krävs och när de senast ska genomföras.

I tidigare avsnitt har vi även i anslutning till våra förslag betonat vikten av vissa åtgärder vidtas, som vi bedömer är nödvändiga för att förändringarna ska kunna genomföras. Vi har även lämnat förslag till åtgärder som syftar till att redan genomförda förändringar kan få bättre genomslag. I detta avsnitt sammanfattar vi vilka dessa åtgärder är.

I vårt uppdrag ingår att särskilt uppmärksamma hur de förändringar vi föreslår kan få genomslag i praktiken. Vi ska även ägna uppmärksamhet åt hur redan genomförda förändringar kan förbättras. Erfarenheterna från tidigare förändringar på det processrättsliga området visar att detta är en viktig fråga. EMR-reformen är, som vi tidigare lyft fram, ett gott exempel på en reform som förbereddes väl och där det visat sig att reformen på det stora hela har fallit mycket väl ut.

Att genomförandet av de förändringar vi föreslår förbereds väl är särskilt betydelsefullt eftersom det i viss mån kommer att innebära förändrade arbetssätt och förutsätta att det tas fram ett väl

fungerande verksamhetsstöd. Vi lämnar därför i detta avsnitt förslag till hur genomförandet av våra förslag kan förberedas. Det kan tyckas att vi gör detta på ett väl detaljerat sätt. Men tidigare erfarenheter visar att det är nödvändigt att se till detaljerna för att större reformer ska kunna få ett fullt genomslag. För de personer som ska tillämpa bestämmelserna är det bl.a. nödvändigt att ha fått tillräcklig utbildning, att det finns klara arbetsrutiner och ett verksamhetsstöd som underlättar arbetet. För att man på ett enkelt sätt ska kunna få in nödvändiga uppgifter från enskilda, som den tilltalade eller målsäganden, måste det finnas klara och tydliga standarddokument där det framgår vilka specifika uppgifter som efterfrågas.

De delar av våra förslag som särskilt behöver uppmärksammas vid det förberedande arbetet är enligt vår mening:

- De praktiska frågorna om hur det bäst kan säkerställas att den som åtalas enkelt kan komma i kontakt med en advokat för rådgivning (avsnitt 3.4).
- De förändrade rutiner och arbetssätt för åklagarväsendet och Kriminalvården som krävs för att åklagaren ska kunna ange ett påföljdsyrkande i åtalet (avsnitt 5.3.3 och 8.4).
- Det verksamhetsstöd som behövs i anledning av förändringarna av reglerna om hur åtal väcks, som även innebär att åklagaren ska förelägga den tilltalade att svara på åtalet till rätten (avsnitt 8.1–8.3).
- Förändringarna av delgivningsreglerna (avsnitt 8.5.6–8.5.8), som förutsätter att det implementeras arbetssätt och rutiner som leder till att den som delges misstanke om brott får kontinuerlig information om vad som kommer att hända under processen och vad som förväntas av denne.
- Det verksamhetsstöd i form av svarsförelägganden, blanketter och informationsmaterial som behövs i alla typer av mål (avsnitt 8.3.4). Allra störst bör behovet vara i de mål som kan avgöras utan huvudförhandling.
- De förändringar i verksamhetsstöd och tekniska lösningar i strafföreläggandesystemet som behövs i anledning av de ändringar som görs i vad ett strafföreläggandet ska innehålla och hur åtal väcks om föreläggandet inte godkänns (avsnitt 10.3.2).
- Det verksamhetsstöd som behövs hos Polisen, åklagarväsendet och Sveriges Domstolar för att åklagaren, i de fall åklagaren inte

för talan, ska kunna lämna uppgift om ett enskilt anspråk som målsäganden anmält (avsnitt 14.9).

En utgångspunkt som har varit grundläggande för våra överväganden är det krävs en helhetssyn i rättskedjan. Att lagföring kan ske på ett snabbt, ändamålsenligt och rättssäkert sätt är ett gemensamt ansvar för domstolarna och rättsväsendets myndigheter. De förändringar vi föreslår kräver därför att Polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården och Sveriges Domstolar involveras i det förberedande arbete som behövs för att reformen ska kunna genomföras.

Flera av våra förslag påverkar arbetsformerna inom rättsväsendet och ställer i viss mån krav på att organisationerna anpassas till nya eller förändrade arbetsuppgifter. Det är nödvändigt att verksamhetsstöden utvecklas och det krävs utbildnings- och informationsinsatser. Av stor vikt blir då ledning och styrning av reformernas genomförande och engagemanget hos cheferna i organisationerna.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att regeringen tillsätter en genomförandeutredning där en utredare får i uppdrag att utarbeta en plan för hur den föreslagna reformen bäst kan genomföras. I uppdraget bör även ingå att samordna och styra myndigheternas genomförandearbete. Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården bör få i uppdrag att medverka i det förberedande arbetet. I det bör ingå att ta ställning till vilka olika förberedande steg, i form av teknisk anpassning av verksamhetsstöd, överväganden om resurs- och personalfördelning, utbildnings- och informationsinsatser samt framtagande av rutindokument, som krävs och när de senast ska genomföras. Enligt vår mening är det angeläget att i detta uppdrag eller genom särskilda uppdrag till berörda myndigheter lyfta fram att det behöver ägnas uppmärksamhet åt följande åtgärder.

- Genomföra nödvändiga förändringar i de tekniska verksamhetsstöden. Arbetet bör så tidigt som möjligt samordnas med RIF-arbetet så att strukturerad elektronisk information kan överlämnas mellan myndigheter och domstolar i rättskedjan.
- I god tid före ikraftträdandet se till att olika personalkategorier får relevant information och utbildning. Dessutom bör nödvändiga rutindokument tas fram. Det är särskilt viktigt eftersom förslagen till viss del innebär att arbetsuppgifterna för olika personalkategorier förändras.

- Ta fram informationsmaterial till misstänkta om vad som händer under en rättsprocess och vilka rättigheter och skyldigheter som den enskilde har. Det bör även innefatta att ta fram verksamhetsstöd och rutiner som säkerställer att den misstänktes/tilltalades adressuppgifter hålls uppdaterade och att information om förenklad delgivning, vad som kommer att hända under processen samt vad som förväntas av den misstänkte/tilltalade lämnas kontinuerligt (vi har redogjort för vikten av detta i avsnitt 3.5 och 8.5.7).
- Ta fram standardiserade blanketter för förelägganden till tilltalade att svara på åtal, svarsblanketter och informationsmaterial (se avsnitt 8.3.4). Det bör lämpligen ske av Åklagarmyndigheten i samråd med Domstolsverket.
- Anpassa den information till brottsoffer som ska lämnas enligt förundersökningskungörelsen (FUK) till de nya reglerna. Särskilt gäller det information om det särskilda förfarandet och vad som gäller för handläggningen av enskilda anspråk.
- I anledning av förslaget att systemet med prövningstillstånd ska gälla för alla brottmål bör det tas fram informationsmaterial om hur tillståndsprövningen går till och vad ett beslut att inte meddela prövningstillstånd innebär (se avsnitt 12.3.9). Det bör lämpligen ske av Domstolsverket.

Advokatsamfundet har genom sin speciella ställning ett ansvar att vara delaktigt i det förberedande arbetet. En viktig del i detta är att det kan byggas upp goda rutiner och arbetssätt som säkerställer att enskilda i ett tidigt skede enkelt kan komma i kontakt med samfundets medlemmar för att få rådgivning. I anledning av vårt förslag om kostnadsfri rådgivning (avsnitt 3.4) finns det som vi tidigare pekat på anledning att vidta följande åtgärder.

- I lämplig ordning vidare utreda frågan om hur det bäst kan säkerställas att den som åtalas ska kunna komma i kontakt med en advokat för rådgivning (se avsnitt 3.4.5). Såväl Advokatsamfundet som Domstolsverket bör vara delaktiga i detta arbete.
- Se över Domstolsverkets föreskrifter om brottmålstaxa i tingsrätt och hovrätt, i anledning av att offentliga försvarare som lämnat rådgivning ska få ersättning för det inom ramen för taxan (se avsnitt 3.4.7).

Förutom det arbete som krävs för att förbereda genomförandet av våra förslag har vi betonat att det på några områden krävs särskilda insatser för att redan genomförda förändringar ska få ett bättre genomslag. Det gäller framförallt det arbete som krävs för att förenklad delgivning ska kunna användas i så stor utsträckning som möjligt och stödet till målsäganden. Det är givetvis av grundläggande betydelse att redan genomförda förändringar får avsett genomslag, men förbättringar på dessa områden är också viktiga för genomslaget av de förändringar av brottmålsprocessen som vi föreslår. Nedan sammanfattas i punktform de åtgärder som vi har lyft fram.

- Regeringen bör i regleringsbrev för Polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Sveriges Domstolar ställa upp verksamhetsmål som ger varje myndighet incitament att ta ett gemensamt ansvar för att reglerna om förenklad delgivning får genomslag och se till att effekterna av det förenklade delgivningsförfarandet utvärderas och följs upp (se avsnitt 8.5.6).
- Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Åklagarmyndigheten och Brottsoffermyndigheten vidta åtgärder som säkerställer att det finns rutiner och verksamhetsstöd som gäller handläggningen av enskilda anspråk. Inriktningen på det arbetet bör vara att de uppgifter som är nödvändiga för att åklagaren ska kunna föra målsägandens talan ska framgå av de förundersökningsprotokoll som redovisas till åklagare (se avsnitt 14.5).
- Regeringen bör på lämpligt sätt, t.ex. genom uppdrag i regleringsbrev, följa upp hur Åklagarmyndigheten – tillsammans med Polisen – arbetar med frågor som rör handläggningen av enskilda anspråk (se avsnitt 14.6).
- Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att se till att de åtgärder som vidtagits för att förbättra Polisens arbete med information till brottsoffer leder till att de personer som är målsägande får den information om stödpersoner och stödmöjligheter i samhället som Polisen är skyldig att lämna enligt 13 a § FUK (se avsnitt 15.3).
- Domstolsverket och Åklagarmyndigheten bör få i uppdrag att på lämpligt sätt säkerställa att olika personalkategorier vid domstolarna respektive åklagarkamrarna har tillräcklig kunskap om bestämmelserna om stödpersoner. Det bör ske i samråd med Brottsoffermyndigheten. I samband med det bör det övervägas

om den information som lämnas i domstolarnas kallelser ska ses över (se avsnitt 15.3).

17.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer. I fråga om krav på prövningstillstånd vid överklagande av domar och beslut som har meddelats före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser gälla.

Det är angeläget att våra förslag genomförs så fort som möjligt. Samtidigt krävs det, som vi pekat på i föregående avsnitt, att en förändring av det slag som vi föreslår förbereds väl. När det förberedande arbetet kan vara slutfört är svårt att bedöma i dagsläget.

En del av våra förslag är sådana att de inte kräver förberedande insatser i samma omfattning. Det gäller t.ex. förslagen om ändrade bestämmelser om gemensam handläggning av åtal, ändrade bestämmelser om förberedelsen i tingsrätt och förslagen beträffande hovrättsprocessen. Det finns inget som hindrar att den typen av förslag genomförs tidigare än de som kräver ett mer omfattande förberedelsearbete.

Enligt vår mening bör det överlåtas på regeringen att bestämma tidpunkten för ikraftträdandet.

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler bör tillämpas genast efter ikraftträdandet. Vid tidigare förändringar av kraven på prövningstillstånd har emellertid det nya tillståndskravet endast omfattat sådana avgöranden som meddelats efter ikraftträdandet. Samma lösning bör väljas nu. Domar och beslut som meddelats före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna kommer därmed inte att omfattas av krav på prövningstillstånd om något sådant krav inte gäller enligt de äldre reglerna.

I övrigt bedömer vi att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser. När det gäller reglerna om när mål kan avgöras i det särskilda förfarandet framgår det av förutsättningarna för att målet ska kunna avgöras på det sättet att den tilltalade bl.a. ska ha fått viss information.

18 Konsekvenser

18.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. Därutöver anges särskilt i våra direktiv att vi ska redovisa de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska vi enligt direktiven föreslå hur dessa ska finansieras. I detta kapitel redogör vi för vår bedömning av de konsekvenser i dessa avseenden som våra förslag kan antas medföra.

Vi har enligt våra direktiv haft i uppdrag att göra en översyn av brottmålsprocessen. I avsnitt 2.1 har vi angett de reformbehov som vi ser finns i dagens brottmålsprocess. Mot bakgrund av dem har vi i avsnitt 2.2 angett de utgångspunkter som enligt vår bedömning bör ligga till grund för en reform av förfarandet. Vår målsättning har varit att lämna förslag till ett brottmålsförfarande som uppfyller vad som anges i de allmänna övervägandena.

Enligt 6 § 2 i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vi har valt att kontinuerligt i betänkandet beskriva alternativa lösningar till de förslag som lämnas och motivera varför vi valt just det föreslagna alternativet. Det kan särskilt pekas på att vi i avsnitt 7.4, såsom anges i våra direktiv, har presenterat några alternativa former för handläggning av brottmål i tingsrätt och att vi i avsnitt 12.3.7 har redovisat ett alternativt sätt att utvidga systemet med prövningstillstånd.

Vårt uppdrag har varit mycket omfattande och vi har lämnat ett stort antal förslag till nya och ändrade regler. Förslagen hänger till stor del samman med varandra och det är därför enligt vår bedöm-

ning knappast möjligt att beskriva effekterna av att enskilda förslag inte genomförs. Det finns emellertid inte något som hindrar att de förslag först genomförs som har tagits upp i avsnittet 17.2 om ikraftträdande och övergångsbestämmelser, även om förslagen i övrigt inte genomförs samtidigt.

18.2 Något om de faktiska konsekvenserna av våra förslag

Vårt övergripande mål har varit att föreslå förändringar som innebär att brottmålsprocessen blir bättre för de enskilda som berörs av denna. I första hand gäller det de personer som är misstänkta eller tilltalade, de som har varit utsatta för brott samt vittnen.

Våra förslag innebär att handläggningen av brottmål i större utsträckning ska kunna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. De mål där huvudförhandling inte behöver hållas kan avgöras genom snabbare och enklare förfaranden i både tingsrätt och hovrätt. Det innebär att medborgarnas berättigade krav på att ansvarsfrågan och de anspråk som framställs i målet ska avgöras inom rimlig tid kan tillgodoses på ett bättre sätt. Tilltalade, målsäganden och vittnen behöver inte heller i lika stor utsträckning inställa sig till en huvudförhandling för att målet ska kunna avgöras. Det minskar bl.a. den press som det kan innebära att på ett eller annat sätt vara berörd av en rättegång.

En annan viktig aspekt är att det frigörs resurser och skapas förutsättningar för en bättre och mer kvalitativ hantering av de krävande brottmålen. I de målen ska huvudförhandlingen förberedas på ett bättre sätt än vad som är fallet i dag. Domstolen får ett tydligare ansvar för att se till att rättegångarna inte blir mer omfattande än vad som är nödvändigt. På det sättet bör huvudförhandlingarna kunna hållas mer koncentrerade. De enskilda som deltar i brottmålsrättegångar i tingsrätt och hovrätt behöver inte bli upplåsta genom att vara skyldiga att närvara vid en huvudförhandling längre tid än vad som är nödvändigt.

Om våra förslag genomförs kommer brottmålsrättegången att bli mer förutsebar. Inte minst för de enskilda parterna genom att den som åtalas redan i åtalet kommer att få information om hur sträng påföljd som är aktuell och att domstolen aldrig kan döma till en strängare påföljd än vad åklagaren slutligen yrkat. Den tilltalade kommer också att kunna få ett tidigt juridiskt stöd genom att han

eller hon kan vända sig till en advokat för kostnadsfri rådgivning i samband med att åtal har väckts.

Flera av våra förslag syftar till att minska risken för att huvudförhandlingar ska behöva ställas in. Vi bedömer också att så kommer att bli fallet. Detta leder till att enskilda parter i målet kan få sin sak prövad tidigare. Det minskar också olägenheterna för dem som är kallade att höras som målsägande eller vittne. Att färre huvudförhandlingar behöver ställas in bör också ha en betydande positiv effekt för allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Det sagda innebär för det allmännas del att rättsväsendets resurser i större utsträckning kan koncentreras till de mål där behovet är störst. Resurser kan också omfördelas genom att mer insatser sker tidigare i handläggningen, vilket skapar förutsättningar för en snabbare och mer ändamålsenlig domstolsprocess.

18.3 Vilka berörs av de föreslagna förändringarna

18.3.1 Personer som åtalas för brott och brottsoffer m.fl.

Våra förslag innebär att brottmålsförfarandet ändras i flera avseenden. Ändringarna kommer i första hand att beröra de personer som åtalas för brott och brottsoffer. I någon mån berörs också vittnen som i anledning av vissa förslag inte i samma utsträckning kommer att behöva inställa sig vid en huvudförhandling i tingsrätten. De konsekvenser som ändringarna medför har redovisats i avsnitt 18.2 ovan.

18.3.2 Rättsväsendets aktörer

Ett genomförande av våra förslag kommer i stor utsträckning att beröra rättsväsendets aktörer. Framförallt domare, åklagare och advokater kommer att få tillämpa ett nytt brottmålsförfarande, som i många delar skiljer sig från det system som finns i dag.

Förslagen påverkar även polismyndigheternas arbete. För polismyndigheternas del gäller det särskilt skyldigheten att medverka för att förenklad delgivning av åtalet ska kunna ske och för att utreda enskilda anspråk under förundersökningen. Detta är dock uppgifter som Polisen har redan i dag. Därutöver kommer Rikspolisstyrelsens verksamhet med utskick av strafförelägganden att påverkas av förslaget om att sådana förelägganden ska utfärdas av

åklagare i alla bötesmål oavsett den misstänktes inställning till brottsmisstanken. Även Kriminalvården kommer att påverkas genom de ändrade rutiner och arbetssätt som krävs för att lämna personutredning till åklagaren som ska kunna ange ett påföljdsyrkande i åtalet.

Dessutom kommer Domstolsverkets verksamhet inom Domstolsakademien, för att Sveriges Domstolar ska kunna ge personal relevant information och utbildning, att påverkas. Även RIF-samarbetet mellan rättsväsendets myndigheter berörs av våra förslag genom att nödvändiga förändringar i de tekniska verksamhetsstöden bör samordnas med detta arbete.

Enligt våra förslag bör även Advokatsamfundet, genom sin speciella ställning som sammanslutning för landets advokater, vara delaktig i genomförandet och berörs därmed av de föreslagna förändringarna. Det gäller särskilt när det gäller att utforma den rådgivning som advokater föreslås lämna till den som har åtalas för brott.

18.3.3 Särskilt om åklagarväsendet

Våra förslag påverkar Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i betydande utsträckning. Om förslagen genomförs kommer myndigheterna att få ändrade och till viss del nya arbetsuppgifter. Det innebär också en i viss mån förändrad beredningsprocess hos myndigheterna.

Åklagarna kommer att få en tydligare roll som företrädare för statens straffrättsliga talan. Åklagaren ska framställa ett påföljdsyrkande i åtalet i alla mål. Åklagaren kommer att behöva bedöma behovet av personutredning och vid behov ska åklagaren framställa begäran om sådan utredning till Kriminalvården för att ett påföljdsyrkande ska kunna anges i åtalet. Inhämtande av personutredning är en arbetsuppgift som i de flesta fall i dag sker på begäran av domstolen. Åklagaren kommer därtill att behöva göra överväganden om straffmätning och påföljdsval. Förutsättningarna för olika påföljder kommer att behöva bedömas på ett tidigare stadium dvs. före åtalet i stället för i slutskedet av huvudförhandlingen, då bedömningen alltjämt behöver göras. Däremot innebär förslagen inte att det krävs att personutredning görs i fler fall. Åklagaren kommer vidare att behöva skicka åtalet till den tilltalade jämte ett föreläggande att svara på det samtidigt som åtalet ges in till rätten.

Åklagarmyndigheten kommer därutöver att behöva utfärda strafförelägganden i väsentligt fler mål och ta emot samt skicka eventuella svar från den misstänkte till rätten tillsammans med det icke godkända strafföreläggandet.

I åtalet ska åklagaren ange om målet kan avgöras i det särskilda förfarandet för erkända brottmål. I de fall förfarandet blir aktuellt kommer åklagaren inte att behöva inställa sig vid en huvudförhandling i tingsrätten. Våra förslag till ökade möjligheter att avgöra mål i den tilltalades utevaro kommer också att leda till färre inställelser vid tingsrätten. Även i hovrätten kommer åklagaren att i färre fall behöva inställa sig vid huvudförhandling, som en konsekvens av förslagen om krav på prövningstillstånd i alla brottmål och utökade möjligheter att avgöra mål utan huvudförhandling där.

Vad gäller hanteringen av målsägandens talan om enskilt anspråk kommer våra förslag leda till vissa förändringar, framförallt genom att åklagare även ska lämna uppgift om sådana anspråk som åklagaren inte för talan om. I huvudsak innebär våra förslag emellertid inte några nya uppgifter jämfört med de skyldigheter som redan följer av de nuvarande bestämmelserna.

Förslagen kommer sammantaget att kräva en förhållandevis stor omställning av Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens arbete. De kommer också att leda till längre handläggningstider i åklagarledet, samtidigt som tiden från anmälan om brott till avgörande av målet genom dom kortas ner. Åklagarväsendet kommer att behöva utbilda eller nyanställa personal för de nya eller förändrade arbetsuppgifterna. Till stor del handlar det om att personal från andra delar av rättsväsendet kan behöva omfördelas. Detta kommer att ställa andra krav på bl.a. organisation, kompetens, personalförsörjning och utbildning. Vi berör det i avsnitt 17.

18.4 Ekonomiska konsekvenser

Vår bedömning: Ett genomförande av de förslag vi lämnar kommer sammantaget inte att innebära några kostnadsökningar för det allmänna. De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag är emellertid svårbedömda och bygger på uppskattningar.

Våra förslag leder till kostnadsminskningar för Sveriges Domstolar och till kostnadsökningar för åklagarväsendet. Omfördelning av resurser från Sveriges Domstolar till åklagarväsendet

kommer att behöva ske till följd av att arbetsuppgifter överflyttas från domstolarna till åklagarna.

Inom rättshjälpsanslaget kommer minskade kostnader för målsägandebiträde i hovrätt att uppstå, samtidigt som det tillkommer kostnader för att finansiera ersättning till tilltalade för rådgivning av advokat. Färre huvudförhandlingar kommer också att bidra till minskade kostnader.

Kostnaderna för inställda förhandlingar kommer att minska.

Det kommer att uppstå utbildnings- och omställningskostnader för myndigheterna som ska tillämpa de nya reglerna. För Sveriges Domstolar, åklagarväsendet och Kriminalvården kan det också antas uppstå kostnader för att anpassa organisationen efter våra förslag.

18.4.1 Inledning

Som vi angett inledningsvis i detta kapitel ska vi enligt direktiven redovisa de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. En skyldighet att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande följer också av bestämmelserna i 14 och 15 a §§ kommittéförordningen samt 6 § 4 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Det är svårt att fullt ut bedöma de ekonomiska konsekvenserna av ett så omfattande förslag till förändringar av brottmålsprocessen som vi nu föreslår. De beräkningar som vi har gjort förutsätter antaganden om hur mål kommer att hanteras i den nya ordningen och sådana uppskattningar kan inte göras med någon exakthet eftersom det är omöjligt att med någon högre grad av säkerhet förutse alla olika situationer som kan uppkomma.

Därtill måste kostnaderna för den nuvarande handläggningen av mål i olika former beräknas och uppskattningar göras av kostnaderna för den av oss föreslagna hanteringen. I vissa delar handlar det om att uppskatta kostnader för arbetsuppgifter som redan i dag utförs av någon av rättsväsendets myndigheter. I andra delar rör det sig om nya inslag, som t.ex. rådgivning av advokat.

De förändringar som vi föreslår kommer att genomföras först om några år och även det måste beaktas. Under förberedelsestiden för genomförandet av våra förslag kan det inträffa saker som påverkar kostnaderna för brottmålsprocessen. Det pågår kontinuer-

ligt ett lagstiftningsarbete som påverkar rättegången i brottmål och det finns externa faktorer, som exempelvis hur brottslighetens struktur och omfattning utvecklas samt vilka satsningar och prioriteringar som görs för att minska brottsligheten, som påverkar utfallet av den nya brottmålsprocessen. Dessa och andra förändringar av angivet slag går inte att förutse. Vi har alltså inte vid våra beräkningar gjort någon prognos avseende framtida ärendemängder och måltillströmning.

Sammantaget måste analysen av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag till stor del bygga på antaganden och bedömningar. Den analys som vi har gjort kan därför inte ses som något annat än en uppskattning av de kostnadsmässiga effekterna av ett genomförande av förslagen.

18.4.2 Metod

För att beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna av att genomföra våra förslag har vi utgått från den officiella kriminalstatistik som Brottsförebyggande rådet (Brå) tagit fram för 2011. Vi har också beaktat den officiella domstolsstatistiken från Domstolsverket. I vissa avseenden har vi hämtat in uppgifter från Domstolsverkets statistiksystem SIV och från åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra.

Vi har i samarbete med Domstolsverket genomfört en undersökning av tingsrätternas handläggning av brottmål för att få ett bättre underlag för våra uppskattningar, se bilaga 3. Undersökningen har begränsats till ett från statistiskt synsätt representativt urval av tingsrätter och mål. Uppgifterna i undersökningen har hämtats ur domstolarnas målhanteringssystem Vera samt tagits fram genom aktgranskning.

Med utgångspunkt i den officiella statistiken och resultaten av vår målundersökning har Statskontoret för vår räkning gjort antaganden och beräknat de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag. Statskontoret har inhämtat ytterligare underlag från Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Rikspolisstyrelsen och tagit fram beräkningarna i dialog med nämnda myndigheter.

18.4.3 Konsekvenser av våra förslag

En effektivare inledning av processen

Som vi beskrivit i avsnitt 18.3.3 innebär våra förslag nya och ändrade arbetsuppgifter för åklagarväsendet. Det handlar om att åklagaren ska göra överväganden om straffmätning och påföljdsval samt framställa påföljdsyrkande i åtalet i alla mål, inhämta personutredning från Kriminalvården, hantera enskilda anspråk som åklagaren inte för talan om, samt därtill förelägga den tilltalade att svara på åtalet till rätten. De tillkommande och ändrade arbetsuppgifterna beräknas enligt Åklagarmyndighetens uppskattningar sammantaget innebära att handläggningstiden hos Åklagarmyndigheten ökar med omkring en timma och 35 minuter i genomsnitt per ärende, varav 70 minuter avser tid för åklagare och 25 minuter för administratör. Med utgångspunkt i officiell statistik och vår målundersökning har behov av ytterligare beredning antagits uppkomma i omkring 40 000 ärenden. Vi har vid beräkningarna utgått från att den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft, inklusive sociala avgifter, är en miljon kronor för en åklagare och 500 000 kronor för en administratör. Det betyder att våra förslag i denna del medför en kostnadsökning för åklagarväsendet om cirka *32 miljoner kronor*. Därtill kommer kostnader för utskrifter av förundersökningsprotokoll och portokostnader som i dag belastar domstolarna. Vi redogör för den kostnaden i avsnitt 18.4.4.

Även Kriminalvårdens arbetssätt påverkas av våra förslag i denna del. Förslagen innebär att Kriminalvården ska avge ett första yttrande till åklagaren inom 14 dagar, till vilket det ska göras en kompletterande personutredning till rätten om så behövs. I dag ska frivården på begäran av domstolen lämna personutredningen inom 30 dagar. Det förändrade arbetssätt som våra förslag innebär för frivården kan komma att leda till ett behov av organisatoriska förändringar. Något egentligt merarbete i förhållande till vad som redan görs blir det inte fråga om. De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag för Kriminalvården har inte gått att bedöma i nuläget.

Våra förslag i dessa delar kan dessutom förväntas innebära minskade kostnader för Sveriges Domstolar. Det beror på att stämning inte längre ska utfärdas av domstolarna, att arbetsuppgiften att förelägga den tilltalade att svara till rätten överflyttas till åklagar-

väsendet och att behovet av beredningsåtgärder i domstol kan förväntas minska med förslagen.

Rådgivning

Förslaget att den tilltalade ska ha rätt till kostnadsfri rådgivning av advokat i maximalt två timmar i alla mål, med undantag för bötesmål, innebär ökade utgifter för ersättning till advokaterna.

Med utgångspunkt i officiell statistik om antalet avgjorda brottmål och resultatet av vår målundersökning kan rådgivning aktualiseras i uppskattningsvis omkring 40 000 mål årligen. I vissa av dessa mål lämnas rådgivningen av en offentlig försvarare som är förordnad för den tilltalade.

Beräkningarna utgår från att den genomsnittliga rådgivningstiden är 1 timma och 30 minuter samt ett antagande om att rådgivning kommer att utnyttjas i samtliga fall då det är möjligt. För att göra det enkelt har vi vidare antagit att rådgivning till den som har en offentlig försvarare förordnad för sig inte medför några tillkommande kostnader. Vi har då utgått från att återbetalningen av rättegångskostnader i aktuella mål är mycket blygsam. Ytterligare kostnader för rådgivning skulle då uppkomma i totalt 17 000 mål. Med utgångspunkt i ett advokatarvode enligt timkostnadsnorm skulle det sammantaget innebära tillkommande kostnader för rådgivning om drygt *32 miljoner kronor per år*.

Enligt våra förslag ska den tilltalade informeras om sin rätt till rådgivning av advokat. Den tilltalade och den rådgivande advokaten ska vidare ha rätt att på begäran få del av förundersökningen. Förslaget i denna del innebär en ny arbetsuppgift för åklagarna som medför ökade kostnader för åklagarväsendet att administrera utskick samt portokostnader. Omfattningen av den kostnaden har inte kunnat uppskattas.

Ett särskilt förfarande

Genom vårt förslag till ett särskilt förfarande för att avgöra erkända brottmål kommer antalet huvudförhandlingar i tingsrätt att minska. Det innebär att de mål som kan avgöras på det sättet kan handläggas mer kostnadseffektivt. Det påverkar både domstolarna, åklagarväsendet och kostnaderna för offentliga försvarare. Samman-

taget uppskattar vi att införandet av ett sådant förfarande innebär minskade kostnader för Sveriges Domstolar med omkring *44 miljoner kronor*.

Med hänsyn till målundersökningens resultat och de erfarenheter som kunnat dras från jämförelser med det skriftliga förfarandet för avgörande av brottmål i Finland har vi gjort ett rimligt antagande att det är ungefär 10 000 mål per år som kommer att kunna avgöras genom det särskilda förfarandet. Med utgångspunkt i att den genomsnittliga huvudförhandlingstiden i brottmål är 1,9 timmar har vi antagit att det i första hand är mål med kortare huvudförhandlingstider som kommer att avgöras i den nya ordningen. Vi har vidare antagit att den genomsnittliga förhandlingstiden i mål som kommer att avgöras i det särskilda förfarandet hade varit en timma. I det ingår även tid för överläggning. Vi har beräknat att det skulle krävas knappt 17 domarårsarbetskrafter för att med nuvarande ordning avgöra målen efter huvudförhandling. Till varje domararbetskraft har vi räknat tillkommande kostnader för en årsarbetskraft notarie samt en och en halv årsarbetskraft domstolssekreterare. Den sammanlagda kostnaden för varje domararbetskraft är då 2,2 miljoner kronor. En minskning med 10 000 huvudförhandlingar skulle med våra antaganden innebära minskade kostnader med ungefär *38 miljoner kronor* per år.

Kostnaderna för att avgöra dessa mål i det särskilda förfarandet uppgår enligt våra uppskattningar till omkring *fyra miljoner kronor* per år. Vi har då utgått från att varje mål skulle ta en halvtimme för en domare att avgöra i det särskilda förfarandet, vilket motsvarar 5 000 arbetstimmar per år. Till det har vi gjort motsvarande tillägg för tillkommande kostnader som enligt nuvarande ordning.

Enligt Riksrevisionens underlag till rapporten *Inställda förhandlingar i brottmål, RiR 2010:7*, är kostnaden för en nämndeman 2 000 kronor per dag. Våra förslag till ett särskilt förfarande i erkända brottmål bör med ovanstående antaganden leda till minskade kostnader för nämndemän i tingsrätt med omkring *10 miljoner kronor* årligen.

Vi har uppskattat att den kostnadsminskning för åklagarväsendet som uppkommer till följd av minskad huvudförhandlingstid enligt vårt förslag i denna del, uppgår till ungefär *fem miljoner kronor*. Då har vi i kostnadsberäkningen enbart utgått från den besparing det innebär att en åklagare inte behöver inställa sig i rätten. Härtill kommer eventuellt minskade kostnader för administration.

De minskade utgifterna för rättsligt biträde har vi i denna del uppskattat till cirka *18 miljoner kronor*. Utifrån resultatet i vår målundersökning har vi räknat med kostnader för offentligt försvar i ungefär 30 procent av målen. Ersättningen har beräknats med utgångspunkt i brottmålstaxan för mål med en förhandlingstid mellan 15 till 29 minuter. Eftersom vår målundersökning visar att målsägandebiträde förordnats enbart i någon enstaka procent av dessa mål, har vi bortsett från eventuella kostnadsminskningar i detta hänseende.

Hantering av strafförelägganden

Våra förslag om förändringar om när strafföreläggande kan utfärdas, vad ett sådant ska innehålla och att åtal kan väckas genom att ett inte godkänt strafföreläggande ges in till rätten, kommer att leda till ett ökat antal utfärdade strafförelägganden samt påverka den tid åklagarna behöver lägga ner i dessa fall. Enligt vår bedömning kommer det också att leda till ett ökat antal godkända strafförelägganden och därmed ett minskat antal inkommande mål i tingsrätt.

År 2011 utfärdades cirka 50 000 strafförelägganden. Utifrån uppgifterna i målundersökningen om andelen mål där påföljden bestämdes till böter skulle våra förslag kunna komma att innebära att ungefär 30 000 fler strafförelägganden utfärdades. Det ska dock poängteras att det förutsätter att åklagare skulle utfärda strafförelägganden för bötesstraff i de fall där påföljden i domstol bestämts till böter enligt målundersökningen.

Åklagarmyndigheten har uppskattat att förändringarna av vad ett strafföreläggande ska innehålla och de ändrade rutinerna vid hanteringen kommer att innebära att det i genomsnitt kommer att uppstå ett merarbete motsvarande fem minuter per ärende, förutsatt att verksamhetsstödet anpassas till det nya förfarandet. Baserat på det antal strafförelägganden som utfärdades 2011 och den ovan angivna uppskattningen om ökningen till följd av vårt förslag skulle det innebära att åklagarväsendets kostnader för beredningen av strafförelägganden kan komma att öka med knappt *4 miljoner kronor*.

Den ökade volymen strafförelägganden och förändringarna av vad dessa ska innehålla kommer också att påverka kostnaderna för utskrift av strafförelägganden. Åklagarmyndigheten har uppskattat den ökade kostnaden till *1 350 000 kronor*.

En kraftigt ökad volym strafförelägganden kan också leda till att Polisen behöver anställa fler personer för att hantera ärendena i det nationella system som Rikspolisstyrelsen administrerar. Dessa kostnader faktureras emellertid Åklagarmyndigheten.

Av uppgifterna i målundersökningen framgår att den tilltalade erkände i drygt hälften av de mål där påföljden bestämdes till böter av domstol. Vi har utgått från att en stor del av dessa mål hade kunnat avgöras genom strafföreläggande om den misstänkte hade fått möjlighet att godkänna ett bötesstraff i ett föreläggande. Hur stor andel detta rör sig om beror dock bl.a. på om den misstänkte är aktiv genom att godkänna föreläggandet.

Utifrån antagandet att 30 000 fler strafförelägganden kommer att utfärdas uppskattar vi att omkring 10 000 av dessa bör kunna lagföras av åklagaren utan inblandning av domstol. Ett sätt att uppskatta de minskade kostnader detta innebär, är att göra antaganden om de årsarbetskrafter som krävs när målen avgörs i domstol. Det rör sig om relativt enkla mål, som i stor utsträckning avgörs av notarier. Vi utgår från antagandet att en notarie igenomsnitt kan avgöra 25 sådana mål per vecka, dvs. cirka 1 000 mål per notarie och år. Det motsvarar 10 årsarbetskrafter. Till det kommer kostnader för beredning av domstolssekreterare. Vi utgår även i den beräkningen från 10 årsarbetskrafter. Den genomsnittliga kostnaden för en notarie är 470 000 kr per år och för en domstolssekreterare 450 000 kr per år. Det innebär att det är ett rimligt antagande att kostnadsminskningen för Sveriges Domstolar motsvarar cirka *9 miljoner kronor*.

Till det kommer att det i dag i en del av bötesmålen finns kostnader för nämndemän (en tredjedel av målen enligt uppgift från Domstolsverket). Vi har dock valt att inte ta hänsyn till detta i uppskattningen av de minskade kostnaderna, eftersom det i sammanhanget rör sig om en begränsad kostnad.

För åklagarnas del minskar tiden för att närvara vid huvudförhandlingar om fler ärenden kan avgöras genom strafföreläggande. Med hänsyn till att bötesmål redan i dag kan avgöras utan huvudförhandling är det dock svårt att närmare uppskatta hur stor lättnad detta innebär för åklagarnas del.

Färre inställda förhandlingar

Förslagen om förändrade delgivningsregler, ökade möjligheter att avgöra mål i utevaro och mer flexibla deldomsregler kommer enligt vår bedömning leda till att färre huvudförhandlingar behöver ställas in.

I avsnitt 11.7.1 har vi redogjort för statistik om orsaker och kostnader för inställda förhandlingar. Varje förhandling som kan genomföras i stället för att ställas in innebär en inte obetydlig kostnadsminskning för det allmänna. Av statistiken i nämnda avsnitt framgår att det i en undersökning har framkommit att orsaken till att huvudförhandlingar ställts in i 47 procent av fallen var att den tilltalade inte var delgiven eller att en delgiven tilltalad uteblev. En annan orsak kan vara att det väckts ett tilläggsåtal kort tid före huvudförhandlingen. De förändringar vi föreslår bör alltså ha en positiv effekt på antalet inställda förhandlingar.

Hur många färre inställda förhandlingar som våra förslag kommer att leda till är svårt att uppskatta. Med utgångspunkt från uppgifter i målundersökningen och våra förslag om alternativa avgörandesätt kan det totala antalet huvudförhandlingar där den aktuella påföljden är maximalt fängelse i sex månader uppskattas till drygt 30 000. Av den statistik som vi redogjort för i avsnitt 11.7.1 framgår att 23 procent av alla huvudförhandlingar ställs in och att det i nära hälften av fallen beror på att den tilltalade inte är delgiven eller att en delgiven tilltalad inte kommer till förhandlingen. Om förslagen om förändrade delgivningsregler och utökade möjligheter att avgöra mål i utevaro skulle få full effekt skulle det innebära att ungefär 3 500 av de förhandlingar där den aktuella påföljden är max fängelse i sex månader inte skulle behöva ställas in. Det ska dock framhållas att en viss del av dessa mål ändå inte kommer att kunna avgöras pga. annat hinder för huvudförhandlingen.

Av Riksrevisionens rapport om inställda förhandlingar framgår att kostnaderna för en inställd förhandling bl.a. beror på när förhandlingen behöver ställas och hur omfattande förhandlingen är. Den genomsnittliga kostnaden för att ställa in en förhandling samma dag som den skulle ha hållits är cirka 11 000 kr. För en förhandling som ställs in en till tre dagar i förväg är den genomsnittliga kostnaden 2 200 kr. Den övervägande delen av de förhandlingar som påverkas av våra förslag bör vara sådana som ställs in samma dag som huvudförhandlingen skulle ha hållits eller någon dag dessförinnan.

Sammanfattningsvis är det svårt att med någon närmare säkerhet bedöma hur stor kostnadsminskning som kommer att uppstå till följd av det minskade antalet inställda huvudförhandlingar. Ett rimligt antagande är att våra förslag innebär att rättsväsendets kostnader för inställda förhandlingar bör kunna minska med mellan *10 till 18 miljoner kronor*.

En tredjedel av kostnaderna för inställda förhandlingar avser direkta kostnader för tingsrätten. Resterande del avser minskade kostnader för offentliga försvarare, målsägandebiträden, åklagarväsendet och övriga relaterade kostnader.

Förberedande åtgärder i huvudförhandlingsmål

Vi föreslår flera åtgärder som syftar till att förbättra förberedelsen av brottmål som ska avgöras genom huvudförhandling. Ett sådant är att det som huvudregel ska hållas förberedande sammanträde i omfattande mål. Det kommer till följd av detta uppstå ökade kostnader under förberedelsen av målen, bl.a. genom arvoden till offentliga försvarare. Ett av de viktigaste syftena med det förberedande sammanträdet är emellertid att målet ska förberedas så att huvudförhandlingen kan hållas så koncentrerad som möjligt. Rätten får också ett tydligare ansvar för att se till att rättegångarna inte blir mer omfattande än vad som är nödvändigt genom de ändrade bestämmelserna om gemensam handläggning av åtal.

Det ska också poängteras att våra förslag om en behovsanpassad process syftar till att mer tid ska kunna ägnas åt de krävande brottmålen. Som framgår av de samlade konsekvenserna av våra förslag bör det, även med beaktande av behovet av omfördelning av resurser mellan domstolarna och åklagarväsendet, skapas en arbetslättning vid domstolarna som gör det möjligt för domarna att leva upp till de ökade kraven under förberedelsen.

De förberedande åtgärderna beräknas leda till kortare huvudförhandlingstider. Vi bedömer därför att förslagen i denna del sammantaget i varje fall inte kommer att leda till kostnadsökningar.

Hovrättsprocessen

Vi bedömer att våra förslag om förändringar i hovrättsprocessen kommer att innebära en förändring av hovrätternas arbetssituation.

Färre antal mål kommer att avgöras genom huvudförhandling till följd av förslaget om ett generellt prövningstillstånd och utökade möjligheter att avgöra mål utan huvudförhandling. Å andra sidan bör, som vi redogjort för i avsnitt 12.3.8, prövningstillstånd komma att meddelas i en relativt stor andel av de överklagade brottmålen. Det tillkommer också arbete för att göra en tillståndsprövning i alla mål och mer tid bör läggas på att bereda målen inför avgörandet genom att klargöra parternas ståndpunkter och bevisuppgifter.

Det sagda innebär att det är svårt att närmare uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Om förslagen innebär att kostnaderna minskar till följd av färre huvudförhandlingar eller om domarresurser omfördelas från huvudförhandlingsskedet till åtgärder tidigare i handläggningen är dock svårt att bedöma. Till det kommer det behov av ytterligare en domare som uppkommer när tingsrätten avgjort målet med tre domare.

Att antalet huvudförhandlingar i hovrätt blir färre och att huvudförhandlingarna kan hållas mer koncentrerade genom att hänvisning används i ökad utsträckning, innebär att kostnaderna för offentliga försvarare i hovrätt bör minska. År 2011 uppgick kostnaden för offentliga försvarare i hovrätt till cirka 154 miljoner kronor. En försiktig uppskattning är att kostnaderna för offentliga försvarare i hovrätt bör kunna minska med 10 procent. Det skulle i så fall innebära minskade kostnader med omkring *15 miljoner kronor*.

Även för åklagarnas del kommer det att frigöras tid som kan läggas på andra arbetsuppgifter om tiden för huvudförhandlingar i hovrätten minskar. En uppskattning är att det motsvarar en tredjedel av de minskade kostnaderna för offentliga försvarare. Det skulle innebära minskade kostnader med omkring *5 miljoner kronor*.

Vi återkommer till kostnaderna för målsägandebiträden i hovrätten i samband med att vi behandlar konsekvenserna som rör målsägandens personliga stöd.

Rättens sammansättning

Tingsrätt

Om våra förslag om ändrade sammansättningsregler i tingsrätt genomförs kommer kostnaderna för nämndemän att minska.

Den genomsnittliga kostnaden för en nämndeman uppgår till cirka 2 000¹ kronor per dag. Till det kommer att tingsrätterna ha administrativa kostnader för nämndemannahanteringen. Utifrån uppgifter från Domstolsverket kan de administrativa kostnaderna uppskattas till totalt drygt 12 miljoner kronor per år.

Antalet mål som enligt vårt förslag skulle kunna avgöras efter huvudförhandling av en lagfaren domare i tingsrätt uppskattas till drygt 20 000 stycken. Det rör sig om mål där den yrkade påföljden som högst är fängelse i sex månader och det bör i huvudsak vara fråga om mål där i varje fall någon åtalspunkt är förnekad. Utifrån ett antagande om att den genomsnittliga förhandlingstiden för dessa mål är 1,25 timme skulle det innebära att antalet förhandlingsdagar där nämndemän inte behöver delta kan uppskattas till 4 300.² Det skulle innebära en uppskattad kostnadsminskning om 25 miljoner kronor per år.

Vårt förslag att tingsrätten kan avgöra mål efter huvudförhandling med tre lagfarna domare kommer att leda till att ytterligare domarresurser tas i anspråk för de mål som avgörs på det sättet. Å andra sidan deltar i sådana fall inte nämndemän. Vi utgår från att de mål där denna sammansättning kommer att användas framförallt är sådana där tingsrätten i dag dubblar sitsen, dvs. att rätten består av två lagfarna domare och ofta fyra nämndemän. Kostnaden för en huvudförhandlingsdag med tre nämndemän (dvs. i genomsnitt 6 000 kronor per dag) är något högre en motsvarande kostnad för en rådman. Den tillkommande domaren bör också många gånger kunna vara en fiskal. Även om det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning sammansättningen med tre lagfarna domare kommer att användas bedömer vi därför att detta förslag inte kommer att leda till ökade kostnader. Det gäller även om det tillkommer det visst förberedelse- och efterarbete för den tredje domaren.

Genom att fler mål kan avgöras utan nämndemän kommer även tingsrätternas administrativa kostnader för nämndemannahanteringen

¹ Riksrevisionens underlag till rapporten *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, RiR 2010:7.

² 25 000 förhandlingstimmar/6 timmar per dag.

att minska. Vi uppskattar att den, med hänsyn till det antal mål det gäller, bör kunna halveras. Det skulle innebära en kostnadsminskning om *6 miljoner kronor*.

Hovrätt

Förslaget att nämndemannasystemet inte ska tillämpas när hovrätten avgör brottmål innebär att hovrätternas kostnader för nämndemän minskar med ungefär *18 miljoner kronor*.

Kostnaden under 2011 för nämndemän i hovrätterna var 17 miljoner kronor. Till det kommer administrativa kostnader för nämndemannahanteringen, som enligt uppgift från Domstolsverket uppgår till totalt drygt en miljon kronor per år. I nämnda belopp ingår även kostnader för nämndemän i familjemål, men de kostnaderna är försumbara i förhållande till kostnaderna för nämndemän i brottmål.³

I de mål där tingsrätten avgjort målet med tre domare kommer det att krävas en ytterligare domarresurs i hovrätten. Vi bedömer att den kostnaden mer än väl bör rymmas inom den omfördelning av resurserna i hovrättens arbete som våra förslag innebär.

Konsekvenser som rör målsägandens personliga stöd

Om det, som vi föreslår, ska ske en förnyad prövning av behovet av målsägandebiträde när ett mål överklagats, kommer det att leda till att kostnaderna för målsägandebiträde kommer att minska.

Den nuvarande kostnaden för målsägandebiträde i hovrätt uppgår till 37 miljoner kronor per år. Det är givetvis svårt att närmare uppskatta i vilken utsträckning målsägandebiträde kommer att förordnas på nytt. Mot bakgrund av det förändrade behov av målsägandebiträde i hovrätt som EMR-reformen har lett till bedömer vi dock att ett rimligt antagande är att kostnaden kan komma att minska med omkring tre fjärdedelar. Det innebär att kostnadsminskningen kan uppskattas till knappt *28 miljoner kronor*.

Vi föreslår att en stödperson som följer med målsäganden till en huvudförhandling ska kunna få ersättning för kostnader till följd av

³ Av de 2 833 tvistemål som avgjordes i hovrätt 2011 avgjordes knappt 4 procent med nämnd jämfört med 66,1 procent av de 9 404 avgjorda brottmålen.

inställelsen om det finns särskilda skäl för det. Ersättningen ska bestämmas på samma sätt som ersättningen till målsäganden enligt förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. Enligt vår bedömning är det inte möjligt att göra några närmare antaganden kring vilka kostnader detta kan komma att ge upphov till. Det beror i huvudsak på att det i dag är mycket sällsynt att en målsägande har med sig en stödperson enligt rättegångsbalken. När det sker är det ofta någon som ersätts för kostnader på annat sätt, t.ex. en person från socialtjänsten eller en brottsofferjour. Det har också framkommit att det redan i dag förekommer att ersättning i liknande fall betalas genom att en person som följer med målsäganden anses som någon som målsäganden behöver anlita för att kunna inställa sig. Det kan inte heller uteslutas att bättre information om möjligheten att ha med sig en stödperson och att det finns en möjlighet till ersättning för kostnader kan komma att leda till att en del målsägande som i dag begär målsägandebiträde i stället kommer att vilja utnyttja möjligheten att kunna få ett personligt stöd av en stödperson.

18.4.4 De samlade konsekvenserna av våra förslag

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att ett genomförande av våra förslag inte kommer att innebära några kostnadsökningar för det allmänna. Snarare indikerar våra beräkningar ett visst ökat ekonomiskt utrymme hos Sveriges Domstolar, även efter en omfördelning av anslagen för utgifter till åklagarväsendet från Sveriges Domstolar. Vår samlade bedömning är att den ordning som vi föreslår sammantaget blir mer kostnadseffektiv än den nuvarande brottmålsprocessen, samtidigt som kvaliteten i processen förbättras. Att kvaliteten kan förbättras beror på att våra förslag bör leda till kortare handläggningstider från brottsanmälan till dess ett mål avgörs genom dom. Den tidigare lagföringen bidrar till att verkställighet kan ske i ett tidigare vilket är till fördel för såväl den enskilde som samhället. Det skapas också ytterligare utrymme för att hantera de mer krävande brottmålen.

Om våra förslag genomförs bör de uppskattningsvis medföra en kostnadsminskning för Sveriges Domstolar med cirka *102 miljoner kronor* per år. I det ingår inte minskade kostnader till följd av färre inställda förhandlingar (se nedan). Däremot rör det sig om minskade kostnader till följd av färre åtal i bötesmål med ungefär 9 miljoner

kronor per år, färre antal huvudförhandlingar som en konsekvens av införandet av det särskilda förfarandet med omkring 44 miljoner kronor per år och ändrade regler avseende rättens sammansättning vid huvudförhandling i tingsrätt och hovrätt med årligen ungefär 31 miljoner kronor respektive 18 miljoner kronor.

Samtidigt ökar kostnaderna för åklagarväsendet enligt våra beräkningar med ungefär *44 miljoner kronor* per år. Huvuddelen av kostnaderna är hänförliga till ökade kostnader för att hantera nya och förändrade arbetsuppgifter, cirka 32 miljoner kronor. Till det kommer kostnadsökningen för våra förslag rörande strafförelägganden, vilka uppskattas till ungefär fem miljoner kronor. Vidare tillkommer overhead- och lokalkostnader med ungefär sex miljoner kronor samt vissa ytterliga kostnader till följd av att arbetsuppgifter överflyttas från Sveriges Domstolar till åklagarväsendet, såsom kostnader för utskrifter av förundersökningsprotokoll och portokostnader. Dessa kostnader uppgår uppskattningsvis till mellan 1–2 miljoner kronor.

Våra förslag sammantaget innebär att det bör ske en omfördelning mellan anslagen för utgifter från Sveriges Domstolar till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Det beror alltså på att flera arbetsuppgifter, som vi har beskrivit i avsnitt 18.4.3, kommer att utföras av åklagarväsendet i stället för av Sveriges Domstolar. Även efter en sådan omfördelning kommer det att finnas utrymme för att hantera de ökade kostnader som kan komma att uppstå till följd av ökade insatser under förberedelsen.

När det gäller kostnaderna inom ramen för anslaget för rättsliga biträden m.m. visar de uppskattningar vi gjort att kostnaderna i varje fall inte ökar till följd av våra förslag. Enligt våra beräkningar skulle kostnaderna uppskattningsvis minska med ungefär *22 miljoner kronor* per år. Vårt förslag om rådgivning av advokat i alla brottmål, med undantag för bötesmål, kommer att leda till ökade kostnader. Vi har i avsnitt 18.4.3 uppskattat den kostnaden till omkring 32 miljoner kronor per år. Sammantaget kommer våra förslag innebära att antalet huvudförhandlingar i tingsrätt blir färre. Den uppskattade kostnadsminskningen för offentliga försvarare och målsägandebiträden till följd av detta är omkring 12 miljoner kronor. Dessutom beräknas utgifterna för rättsliga biträden i hovrätt att minska med cirka 15 miljoner kronor avseende kostnader för offentliga försvarare och omkring 27 miljoner kronor avseende kostnader för målsägandebiträden.

Sammantaget innebär våra förslag som berör rättsliga biträden att det kan ske en omfördelning av resurser från huvudförhandlingsskedet till en tidig rådgivning. Även med beaktande av osäkerheten i uppskattningarna och den minskade återbetalningsskyldigheten bör det enligt våra beräkningar finnas utrymme för de ökade kostnader som kan uppkomma till följd av ökad användning av sammanträden under förberedelsen. Detsamma gäller för de kostnader som uppkommer till följd av förslaget om ersättning till stödpersoner.

Flera av våra förslag, men främst förslagen som rör förenklad delgivning, avgörande efter huvudförhandling i den tilltalades utelämnande och flexibla deldomsregler, bedöms leda till färre inställda huvudförhandlingar. Vi uppskattar att detta kommer att leda till minskade kostnader för staten med mellan *10 till 18 miljoner kronor* per år. Kostnadsminskningen inbegriper såväl minskade kostnader för rättsväsendets myndigheter som minskade utgifter för rättsliga biträden.

Våra förslag medför behov av att utveckla och anpassa Sveriges Domstolars och myndigheternas verksamhetsstöd. Det rör sig om initiala kostnader för framtagande av nya blanketter, anpassning av it-system och interna handlägningsprocesser samt överföring av information mellan åklagarväsendet och Sveriges Domstolar. Åklagarmyndigheten har uppskattat att arbetet med att anpassa myndighetens verksamhet enligt förslagen tar i anspråk ungefär 4 400 arbetstimmar, vilket motsvarar en kostnad om ungefär *4,4 miljoner kronor*. På motsvarande sätt måste verksamhetsstödet hos Sveriges Domstolar anpassas till de nya arbetsformerna. Dessa initiala kostnader är svåra att beräkna. Enligt vår mening bör förändringarna inte bli mer omfattande än att de ryms inom ramen för de investeringar som görs för utveckling av verksamhetsstödet Vera för att anpassa systemet till RIF.

I sammanhanget ska påpekas att de vinster som en övergång till en mer behovsanpassad brottmålsprocess innebär inte kan hämtas hem omedelbart vid reformens genomförande. Det beror på att genomslaget av den kommer att ske genom en gradvis övergång till den nya ordningen genom en anpassning av bl.a. verksamhetsstöd, lokaler och personalresurser.

Som vi redogjort för i föregående avsnitt kommer våra förslag innebära att fler arbetsmoment som i dag utförs under handläggningen av målet i tingsrätt kommer att vidtas tidigare. Det innebär att en förändring av domstolarnas verksamhet i den omfattning

som våra förslag medför kan innebära att det inom Sveriges Domstolar uppstår omställningskostnader, i form av minskat personalbehov. Det är vår bedömning att det är en konsekvens som bör kunna hanteras genom naturliga avgångar.

Ett genomförande av våra förslag kommer att leda till nya och förändrade arbetsuppgifter hos såväl Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som Sveriges Domstolar. Det förändrade arbetssättet kräver utbildningsinsatser för befintlig personal och vad gäller Åklagarmyndigheten ställs sannolikt krav även på rekrytering av ny personal. Det kan också antas medföra andra omställningskostnader. Omfattningen av dessa kostnader har vi inte kunnat ta med i våra beräkningar. Det är dock en ekonomisk konsekvens som bör övervägas inom ramen för det förberedande arbete som vi redogjort för i avsnitt 17.

Utbildnings- och omställningskostnader kan även förväntas uppstå för övriga myndigheter som ska tillämpa de nya bestämmelserna, t.ex. polismyndigheterna och Kriminalvården. Vi har inte kunnat beräkna dessa kostnader, men de bör analyseras närmare inför ett genomförande av reformen.

18.5 Ikraftträdande och informationsinsatser

Vår bedömning: Vi redovisar våra överväganden om tidpunkten för ikraftträdande av de förslag vi lämnar och det förberedande arbete bl.a. i form av informations- och utbildningsinsatser som behövs i avsnitt 17.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Vi föreslår i avsnitt 17 att de författningsändringar som vi föreslår ska träda i kraft den tidpunkt som regeringen bestämmer. Vi pekar därtill på de särskilda informations- och utbildningsinsatser som kommer att krävas till följd av den nya lagstiftningen. Våra överväganden kring detta framgår av det avsnittet.

18.6 Konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags förutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Vad som är av intresse i detta sammanhang är den betydelse som våra förslag kan få för det brottsförebyggande arbetet. Vi har, i enlighet med målsättningen som anges i våra direktiv lämnat förslag till en brottmålsprocess med mer behovsanpassade handläggningsregler och en tydligare ansvarsfördelning mellan domstolen, åklagaren och övriga aktörer. Förslagen bör leda till att alla mål avgörs med hög kvalitet och inom rimlig tid. Vi gör bedömningen att en tydlig och förutsebar process, i vilken parternas inställning och medverkan ges en ökad betydelse, även ökar trovärdigheten i brottmålsprocessen. Flera av våra förslag syftar också till att åtgärder ska vidtas tidigare, det gäller både att personutredningar ska utföras tidigare och att man inte i onödan ska vänta med att pröva ett åtal som kan avgöras. Att den straffrättsliga reaktionen inte i onödan fördröjs bör vara viktigt för att motverka upprepad brottslighet. Det är dock inte möjligt att närmare beräkna vilka effekter förslagen har för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Våra förslag torde inte medföra några övriga konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

18.7 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

18.8 Konsekvenser som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning, om förslagen kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, innehålla en beskrivning av ett antal olika omständigheter. Vi gör bedömningen att våra förslag inte kommer att medföra några sådana konsekvenser.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
– Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.
[8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]