

Ds 2017:36

En snabbare lagföring

Försöksprojekt med ett snabbförfarande
i brottmål



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

Förord

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 17 januari 2017 om ett uppdrag till dåvarande lagmannen, numera f.d. lagmannen, Stefan Strömberg att utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott (Ju 2017:A). Utredaren fick även i uppdrag att i en delredovisning lämna förslag på utformningen av ett försöksprojekt och hur detta ska genomföras.

Härmed överlämnas som en delredovisning departementspromemorian *En snabbare lagföring – försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål* (Ds 2017:36).

Stockholm i augusti 2017

Stefan Strömberg

/Cecilia Hager
Michael Mackiewicz

Innehåll

Förord	1
Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om försöksverksamhet med snabbare brottsutredning och handläggning av brottmål i domstol;.....	19
1.2 Förslag till förordning om försöksverksamhet med snabbare brottsutredning och handläggning av brottmål i domstol;.....	21
1.3 Förslag till förordning om ändring av förordningen om försöksverksamhet med snabbare brotts-utredning och handläggning av brottmål i domstol;	23
2 Uppdraget	29
2.1 Hur utredningsarbetet bedrivits	29
2.2 Vad innefattar uppdraget?	29
2.3 En delredovisning med förslag om ett försöksprojekt	30
2.4 Det fortsatta utredningsarbetet	31
3 Allmänna utgångspunkter	33
3.1 Allmänna överväganden gällande försöksprojektet	33

3.2	Nuvarande förhållanden.....	36
3.2.1	Straffprocessen.....	36
3.2.2	Straffprocessuella regler och påföljdsbestämmelser.....	37
3.2.3	Samhälls- och teknikutvecklingen.....	38
3.3	Statistik.....	40
3.3.1	Genomströmningstiderna hos polisen.....	40
3.3.2	Genomströmningstiderna hos Åklagarmyndigheten.....	42
3.3.3	Genomströmningstiderna hos tingsrätterna	43
3.3.4	Den samlade genomströmningstiden för hela rättskedjan	44
4	Ett snabbförfarande i brottmål	45
4.1	Inledning.....	45
4.2	Tidigare genomförda åtgärder för snabbare och effektivare lagföring av mängdbrott	48
4.2.1	Försöksprojekt med snabbare handläggning av brottsmål åren 2004-2008.....	48
4.2.2	Brå-Lean.....	50
4.3	Utgångspunkter för ett snabbförfarande i brottmål	54
4.3.1	Omedelbara utredningsåtgärder och aktiv ledning av utredningen	54
4.3.2	Arbetsmodellen i "Brå-Lean" ska användas i snabbförfarandet	55
4.3.3	Utnyttjande av förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB och förundersökningsanteckning enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB.....	56
4.3.4	Tydlig information till den misstänkte	56
4.3.5	Snabbare delgivning	57
4.3.6	Tidig bokning av tid för huvudförhandling.....	58
4.3.7	Tidigt inhämtande av personutredning.....	59
4.3.8	Alternativ till lagföring i domstol	60
4.3.9	Utnyttjande av modern teknik.....	61
4.4	Urval av mål och ärenden i snabbförfarandet	63
4.5	Tidsmodeller i snabbförfarandet	65

4.6	Utbyggnad av snabbförfarandet i flera etapper.....	67
4.7	Snabbförfarandets organisation och genomförande	72
4.7.1	Uppdrag till myndigheterna och domstolarna	72
4.7.2	Vad som krävs av de berörda myndigheterna	72
4.7.3	Projektledning	75
4.7.4	Behovet av tillgängliga och kompetenta polisiära förundersökningsledare och utbildningsinsatser för polispersonal	77
4.7.5	Uppföljning och utvärdering av projektet	79
5	En effektivare brottsutredning.....	81
5.1	Allmänt om regleringen av brottsutredningen.....	81
5.1.1	Förundersökning.....	81
5.1.2	Andra former av brottsutredningar.....	85
5.2	Underrättelse av slutförd förundersökning ska i högre utsträckning kunna ske utan krav på delgivning.....	89
5.3	Bibehållen möjlighet till strafföreläggande som alternativ till lagföring i domstol.....	96
5.4	Ett anpassat arbetssätt för brottsutredning.....	102
5.5	Brottssamordning inom Polisen och åklagarväsendet.....	104
5.6	Analysbesked och utlåtanden.....	105
5.7	Enskilt anspråk.....	106
5.8	Den misstänktes och tilltalades rättigheter	107
5.8.1	Offentlig försvarare.....	108
5.8.2	Rätt till insyn och ta del av utredningen	108
5.8.3	Skäligt rådrum.....	109
5.8.4	Rätt till tolk och översättning.....	110
6	En snabbare delgivning	111
6.1	Allmänt om delgivningslagen.....	111
6.1.1	Delgivningslagen.....	111
6.1.2	Förenklad delgivning.....	112
6.1.3	Regler om delgivning av handlingar i brottmål....	113

6.2	Tidsåtgång för delgivning m.m. hos polisen och i domstol	114
6.3	Delgivning i snabbförfarandet	116
6.4	Ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning	120
6.4.1	Inledning.....	120
6.4.2	Delgivning genom att handlingarna hålls tillgängliga.....	121
6.4.3	Tillvaratagandet av den tilltalades rätt till skäligen rådru.....	123
6.4.4	Skyldighet för domstolen att sända handlingarna till den tilltalade	124
6.4.5	Krav på information om tillgänglighetsdelgivning	125
6.4.6	När fristen inte kan hållas.....	127
6.4.7	När den misstänkte är aktuell i andra pågående brottmål vid tingsrätten.....	128
6.4.8	Rätt till ersättning för inställelse	129
6.4.9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	130
7	Domstolsförfarandet.....	133
7.1	Utsättning och avgörande av brottmål i tingsrätt	133
7.2	Tillgänglighetsdelgivning vid tingsrätten.....	133
7.3	Personutredning	135
7.4	Andra pågående brottmål vid tingsrätten	138
7.5	Utnyttjande av modern teknik	140
7.5.1	Elektronisk kommunikation till enskilda.....	140
7.5.2	Dokumentation av kontaktuppgifter till enskilda	143
7.5.3	Användande av videolänk	144
8	Konsekvenser	145
8.1	Inledning.....	145
8.2	Ärende- och målunderlag för ett snabbförfarande i brottmål.....	146

8.3	Konsekvenser för de myndigheter och domstolar som ska tillämpa snabbförfarandet	149
8.4	Kostnaden för ett snabbförfarande i brottmål	153
8.5	Särskilt om konsekvenserna av förslaget på ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning	154
8.6	Övriga konsekvenser	156
8.7	Ikraftträdande av förslagen	158
9	Författningskommentar	159
	Förslag till lag om försöksverksamhet med snabbare brottsutredning och handläggning av brottmål i domstol;	159
	Bilaga 1 – Uppdraget	163
	Bilaga 2 – Referensgruppen	171

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

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

I uppdraget ingår även att identifiera åtgärder för en snabbare lagföring som kan genomföras omedelbart. Förslag ska lämnas på utformningen av ett försöksprojekt och hur detta ska genomföras. Den delen av uppdraget redovisas i den här departementspromemorian.

Åtgärder för en snabbare lagföring av vanliga mängdbrott

De åtgärder som föreslås i promemorian tar sikte på att åstadkomma en snabbare lagföring av vanliga mängdbrott. Som exempel på brottstyper som ska omfattas av det föreslagna snabbförfarandet kan följande nämnas:

- Ringa stöld och stöld i butik
- Skadegörelse
- Brott mot knivlagen
- Ringa narkotikabrott (bruk och innehav)
- Narkotikabrott (innehav)
- Olovlig körning, också grovt brott
- Rattfylleri
- Grovt rattfylleri
- Andra brott enligt trafikbrottslagen och trafikförordningen

Dessa brottstyper står för cirka hälften av de brott som prövas i tingsrätt.

De aktuella mängdbrotten kommer att lagföras inom ramen för ett försöksprojekt, i vilket ett flertal av rättsväsendets myndigheter ska ingå. De åtgärder för snabbare lagföring som ingår i projektet består bl.a. av ökad samordning mellan myndigheterna, tidiga åtgärder i alla led och utvecklade arbetssätt i den brottsutredande verksamheten.

De ärenden som kan bli aktuella att handläggas inom ramen för försöksprojektet är sådana som kommer till polisens kännedom genom ett s.k. ingripande, där polisen kommer till brottsplatsen eller påträffar den misstänkte. Brottsutredningar mot misstänkta

personer under 18 år och/eller då frihetsberövande kan bli aktuellt, kommer till en början inte ingå i försöksprojektet.

Ett snabbförfarande i brottmål

Ett snabbförfarande ska införas på försök i brottmål. Förfarandet kommer att möjliggöra lagföring på kort tid av enklare mängdbrott. I snabbförfarandet ska bl.a. polis, åklagare, domstol och kriminalvård ingå och samverka.

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

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

Tabell 0.1 Snabbförfarandet

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

I promemorian föreslås att snabbförfarandet byggs ut i tre steg. Försöksprojektet inleds i tre lokalpolisområden, Rinkeby, Täby och Solna, i norra Stockholm, och byggs därefter ut till att täcka hela norra Stockholm, inklusive Norrtälje. Även beståndsdelarna i snabbförfarandet ska byggas ut i tre steg. Snabbförfarandet inleds under hösten 2017 och byggs ut i två ytterligare etapper; i april 2018 och januari 2019.

Tabell 0.2 Tidsplan för snabbförfarandets införande

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

Komponenter i snabbförfarandet

Omedelbara utredningsåtgärder i samband med brottet

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

Snabbare delgivning av stämning och andra handlingar i brottmål genom ett nytt delgivningssätt – tillgänglighetsdelgivning

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

Det nya delgivningssättet tillgänglighetsdelgivning säkerställer att den misstänkte delges stämningsansökan och andra handlingar i målet på ett snabbt, säkert och förutsebart sätt.

Bokning av huvudförhandling i början av polisutredningen

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

Delgivning av underrättelse av förundersökningsmaterialet enligt 23 kap. 18 a § RB ska inte krävas

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

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

Bibehållen möjlighet till godkännande av strafföreläggande genom fullmakt enligt 48 kap. 10 § RB

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

snabbförfarandet sker inom snäva tidsramar, kommer det inte finnas samma utrymme som i dag att skicka ett strafföreläggande till den misstänkte och därefter invänta svar från honom eller henne. I promemorian föreslås därför att polisen får möjlighet att i ökad utsträckning föreslå den misstänkte att utfärda en fullmakt för godkännande av strafföreläggande. Genom en sådan fullmakt kan den misstänkte, om han eller hon så önskar, lagföras för brottet utan att det krävs någon ytterligare medverkan än åtgärderna på brottsplatsen och undertecknandet av fullmakten. Eftersom tillkommande ställtider kan undvikas, bibehålls möjligheten till strafföreläggande inom ramen för snabbförfarandet. Åklagaren ska dock även fortsättningsvis vara den aktör som utfärdar och slutligt tar ställning till frågan om strafföreläggande.

Snabbare analysbesked och utlåtanden från NFC (Polismyndigheten) och RMV

För att en brottsutredning ska kunna slutföras behöver bevisningen vara tillgänglig och färdigställd. Det ska mot denna bakgrund skapas ett prioriterat spår hos Nationellt forensiskt centrum (Polismyndigheten) och Rättsmedicinalverket för analyser som behöver göras inom ramen för snabbförfarandet; detta för att möjliggöra en snabb utredning av bl.a. narkotikabrott och rattfylleri.

Tidigt inhämtande av personutredning av åklagaren och snabbare personutredning i domstol

Personutredning i brottmål behöver ibland inhämtas för att domstolen ska få ett fullständigt underlag för att kunna bestämma en korrekt påföljd för den dömda. I försöksprojektet behöver personutredningar kunna genomföras snabbt. I promemorian föreslås att åklagaren i högre omfattning ska inhämta yttrande för personutredning och att polisen, för att möjliggöra en snabb handläggning, ska kunna boka ett möte hos Kriminalvården direkt på brottsplatsen. Genom den tidiga bokningen och det förhållandet att personutredningen inhämtas och kan genomföras tidigare än vad som normalt sker i dag, skapas förutsättningar för

Kriminalvården att inom ramen för snabbförfarandet lämna snabbare yttranden till domstolen.

Utnyttjande av modern teknik

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