



2017-01-17
Ju2017/00537/LP

Justitiedepartementet
Enheten för processrätt och domstolsfrågor

En snabbare lagföring – med särskilt fokus på unga som begår brott och personer som återfaller i brott

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som med bibehållen rättssäkerhet och kvalitet leder till en snabbare lagföring av brott. Uppdraget ska särskilt fokusera 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.

Utredaren ska också identifiera åtgärder för en snabbare lagföring som kan genomföras omedelbart och ska i en delredovisning av uppdraget den 1 augusti 2017 lämna förslag på utformningen av ett försöksprojekt och hur detta ska genomföras. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 15 april 2018.

Straffprocessen ska vara effektiv

Brott ska klaras upp och lagföras så snabbt och effektivt som möjligt utan att kraven på rättssäkerhet och kvalitet åsidosätts. Att brottsutredningen och

prövningen i domstol tar lång tid kan leda till ett försämrat bevisläge och till att det blir svårare att lagföra brotten. När lagföringen drar ut på tiden kan dessutom den straffrättsliga reaktionen bli mildare eller i vissa fall helt utebli. En sen reaktion på brottet riskerar även att inverka på den brottsförebyggande verkan som lagföringen kan ha. Sammantaget riskerar sådana effekter att undergräva allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Det är därför angeläget att straffprocessen alltid är så effektiv som möjligt.

Straffprocessen har varit föremål för många reformer och översyner, bl.a. har Beredningen för rättsväsendets utveckling i början av 2000-talet undersökt möjligheterna att förkorta den genomsnittliga tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet och att förbättra den brottsutredande verksamheten. Beredningen lämnade sammanlagt nio betänkanden. Den föreslog bl.a. en försöksverksamhet med ett särskilt snabbförfarande i brottmål (SOU 2002:45). Regeringen införde en sådan försöksverksamhet för s.k. mängdbrott vid Stockholms tingsrätt från den 1 juli 2004 (se prop. 2003/04:89). Försöksverksamheten utökades den 15 mars 2007 till att även omfatta tingsrätterna i Helsingborg och Uppsala. Verksamheten upphörde den 30 juni 2008. Vidare har frågan om att inrätta ett system med s.k. jourdomstolar för snabb lagföring övervägts ett antal gånger sedan 1960-talet, dock utan att det har lett till lagstiftning. Även under senare år har flera utredningar varit inriktade på frågor i straffprocessen. Straffprocessutredningen har i betänkandet *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) bl.a. föreslagit ett särskilt förfarande i domstol för erkända mål. Det förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vidare ser en pågående utredning över hanteringen av stora brottmål och vissa andra processuella frågor (Ju 2016:10).

En snabbare lagföring i vissa fall

Det är inte ovanligt att utredningen av brott avser komplicerade och svårutredda händelseförlopp där många personer är inblandade. Innan en domstol kan hålla en förhandling och pröva en brottsmisstanke krävs i många fall, utöver utredningen om brottet, även utredning om den misstänktes personliga förhållanden och målsägandens eventuella skadeståndsanspråk. Det kan också finnas behov av att förordna en offentlig försvarare eller ett målsägandebiträde. Särskilt när det gäller unga lagöverträdare ska i de allra flesta fall en försvarare förordnas och närvara vid förhör med den unge. Det finns också ofta skäl att försöka genomföra

medlingsinsatser. I vissa fall är det alltså nödvändigt att lagföring av ett brott tar tid.

Det finns dock fall där lagföringen kan ske betydligt snabbare. Det gäller främst sådana brott där det tidigt finns klar och tydlig bevisning. Det kan exempelvis röra sig om brott med enkla händelseförlopp som är möjliga att utreda direkt på brottsplatsen. Även i andra fall där bevisläget är okomplicerat bör en snabb lagföring kunna ske. Detta gäller såväl brott som den misstänkte erkänner som brott som förnekas. Det kan exempelvis röra sig om olovlig körning, snatteri eller stöld, rattfylleri, vissa mindre allvarliga narkotikabrott eller skadegörelse.

I takt med samhällsutvecklingen måste det kontinuerligt säkerställas att de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna kan arbeta effektivt. Att brott lagförs snabbt kan dels frigöra resurser till andra ärenden, dels bidra till att brottsligheten minskar. Det finns nu skäl att låta utreda förutsättningarna för snabbare utredning och lagföring.

En snabbare lagföring med fokus på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott

Möjligheten till snabbare lagföring bör gälla generellt. För vissa grupper av misstänkta är emellertid en snabb reaktion från samhällets sida på ett begånget brott sannolikt särskilt viktig och kan ha en brottsförebyggande effekt.

En sådan grupp är unga lagöverträdare. Att en ung person begår brott kan i sig vara tecken på att det finns en social problematik. Socialnämnden har ett övergripande ansvar för barn och unga, som bl.a. innefattar att särskilt uppmärksamt följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken på en ogynnsam utveckling, och att sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Därutöver har rättsväsendet till uppgift att svara för reaktionerna mot brott. För unga lagöverträdare finns särskilda skyndsamhetskrav och tidsfrister för brottsutredning och prövning i domstol (4 och 29 §§ lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare [LUL] och 45 kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken). Även om särskilda skyndsamhetskrav alltså redan gäller för unga misstänkta är det angeläget med en ännu snabbare reaktion på brott i sådana fall då det finns förutsättningar för det. Genom en snabb reaktion och tidiga insatser kan risken för fortsatt brottslighet minska.

En annan grupp för vilken en snabb reaktion kan vara särskilt viktig är personer som återkommande begår nya brott. Fler brott leder till ökade skadeverkningar, exempelvis i form av fler brottsoffer. Samhället bör tydligt markera mot den som upprepat återfaller i brott. En snabb lagföring av varje enskilt brott kan innebära att fler brott bedöms som återfall i stället för att prövas gemensamt. Att det är fråga om återfall kan leda till att tidigare villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Återfall kan även ges en försvårande betydelse vid straffmätning och påföljdsval. Att pröva brott gemensamt som flerfaldig brottslighet, i stället för att bedöma dem som återfall, medför inte de konsekvenserna. En snabb lagföring kan alltså ge en mer ingripande reaktion och klargör på ett tydligt sätt samhällets syn på brottsligheten för den enskilde. Det är därför angeläget att en snabbare lagföring även kan ske för personer som återkommande begår nya brott, i de fall det finns förutsättningar för det.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som leder till en snabbare lagföring av brott. Uppdraget ska särskilt fokusera på unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott.

En utgångspunkt för utredarens arbete 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.

Uppdraget ska inte omfatta de möjligheter till lagföring som straffvarning, åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och ordningsbot innebär. Uppdraget avser i stället att åstadkomma en snabbare lagföring av brott som ska prövas av domstol. Den snabbare lagföringen bör vara möjlig både när den misstänkte är frihetsberövad och när så inte är fallet. Inriktningen för utredarens arbete 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. Det som är mest angeläget är att brottet snabbt blir utrett och att den första reaktionen på brottet snabbt kan följa. Det är i första instans som tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga. I uppdraget ingår därför inte handläggningen i hovrätt och Högsta domstolen.

Nedan följer de frågor som utredarens arbete ska omfatta och det utredaren i övrigt ska beakta.

En snabbare lagföring inom det befintliga brottmålsförfarandet

I den utsträckning det är möjligt bör en snabbare lagföring i första hand åstadkommas inom det brottmålsförfarande som finns i dag. Utredaren ska därför överväga om åtgärder exempelvis i fråga om arbetssätt, organisation eller samordning, hos eller mellan polis, åklagare och domstol, kan leda till en snabbare lagföring inom ramen för det befintliga brottmålsförfarandet.

En snabbare lagföring genom ändringar i det befintliga brottmålsförfarandet

En effektiv utredning av brottet är avgörande för att det snabbt ska kunna följas av en reaktion. En brottsutredning sker normalt genom en förundersökning, för vilken bestämmelser huvudsakligen finns i 23 kap. rättegångsbalken. Även det efterföljande förfarandet i domstol, för vilket bestämmelser finns i bl.a. 45–46 kap. rättegångsbalken, har givetvis betydelse för möjligheten till snabb lagföring av brott. För unga lagöverträdare finns dessutom särskilda förfaranderegler i LUL både vad gäller förundersökning och prövning i domstol. Det bör undersökas om ändringar i dessa regelverk kan leda till en snabbare lagföring. Ett alternativ kan vara att de brott där det finns förutsättningar för en snabb lagföring hanteras i en särskild ordning hos polis, åklagare och domstol men i huvudsak följer samma regler som den vanliga handläggningen. Ett annat alternativ kan vara att inrätta särskilda snabbförfaranden för vilka delvis andra regler gäller, exempelvis i fråga om brottsutredningen. Utredaren ska därför överväga om en snabbare lagföring kan åstadkommas genom förändringar i de regelverk som styr polisens, åklagarnas och domstolarnas verksamheter. Det ingår dock inte i uppdraget att särskilt se över de generella tidsfrister som gäller för unga lagöverträdare.

En snabbare lagföring genom en ordning med jourdomstolar

I dag fullgör tingsrätterna, inom ett system med 25 beredskapsområden, beredskap under helgtid för prövning av frågor som rör bl.a. förundersökning och användande av tvångsmedel (se förordningen [1988:31] om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m.). I övrigt är domstolarna tillgängliga under ordinarie arbetstid. Att domstolarna är tillgängliga i större utsträckning för att pröva vissa brottmål, exempelvis under kvälls- eller helgtid skulle kunna bidra till en snabbare lagföring. Ett annat sätt skulle kunna vara att en viss utpekad domstol, även under

ordinarie arbetstid, har beredskap för att snabbt pröva brottmål inom ett geografiskt område som också innefattar andra närliggande domstolars domkretsar. Utredaren ska därför föreslå hur en ordning med jourdomstolar kan utformas och överväga om en sådan bör inrättas i syfte att åstadkomma en snabbare lagföring. En sådan ordning är i hög grad beroende av brottsutredningsförfarandet. I de överväganden som utredaren ska göra ingår därför att analysera vilka förändringar i utredningsförfarandet hos polis och åklagare som kan behövas för att anpassa förfarandet till en ökad tillgänglighet hos domstolarna och göra att tillgängligheten utnyttjas effektivt. Utredaren bör ta hänsyn till geografiska aspekter och användandet av modern teknik. Utredaren ska särskilt analysera vilka resurser en ordning med jourdomstolar kräver.

Ett försöksprojekt

I sitt arbete ska utredaren särskilt identifiera åtgärder för en snabbare lagföring som kan genomföras omedelbart. Utredaren ska lämna förslag på utformningen av ett försöksprojekt för att genomföra dessa åtgärder. Projektet ska utformas i nära samverkan med de myndigheter som berörs av det. Projektet bör vara avgränsat tidsmässigt och geografiskt och på annat sätt som bedöms lämpligt. Utredaren ska bedöma kostnaderna för försöksprojektet, vilka ska kunna hanteras inom ramen för de berörda myndigheternas befintliga anslag, och konsekvenserna av projektet för myndigheternas övriga verksamhet. I projektets utformning ska också ingå en plan för uppföljning och utvärdering.

Utredaren ska också lämna förslag på hur ett sådant projekt bör genomföras. Om uppdrag till myndigheter eller förordningsändringar krävs ska utredaren lämna förslag på sådana.

En delredovisning av uppdraget i denna del ska ske senast den 1 augusti 2017.

En internationell jämförelse

Vid tidigare överväganden om snabbare lagföring, till exempel genom särskilda snabbförfaranden eller jourdomstolar, har någon internationell utblick inte gjorts. Lösningar och erfarenheter från andra länder kan vara värdefulla att beakta. Inom ramen för arbetet ska utredaren därför i lämplig omfattning undersöka om andra länder som är jämförbara med Sverige har system som möjliggör en särskilt snabb lagföring av vissa brott eller för vissa

grupper av misstänkta. Utredaren ska också analysera och redovisa i vad mån de lösningar som kan finnas i andra länder kan tjäna som förebild för svenska förhållanden.

Att beakta i övrigt

I arbetet ska utredaren beakta intresset av bibehållen rättssäkerhet och kvalitet genom hela förfarandet. Även Sveriges EU-rättsliga åtaganden, till exempel direktivet (2016/800/EU) om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden, ska beaktas. Utredaren ska också särskilt uppmärksamma frågor om delgivning, frihetsberövande och behovet av utredning om den misstänktes person.

Utredaren ska ta ställning till om de åtgärder för snabbare lagföring som föreslås inledningsvis bör införas på försök.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är inte förhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som utreds.

Konsekvenser

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för enskilda och det allmänna och i övrigt. Utredaren ska analysera vilka konsekvenser en snabbare lagföring av vissa brott kan få för förmågan att utreda och lagföra annan brottslighet. Om förslagen kan väntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska bedöma konsekvenserna av förslagen ur ett barnrättsperspektiv och redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården och Barnombudsmannen. Utredaren ska också hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet som är relevant för uppdraget.

Med undantag för den del som avser förslag om ett försöksprojekt ska uppdraget redovisas senast den 15 april 2018.