

Kommittédirektiv

Bättre möjligheter till delgivning och stärkt skydd för uppgifter om enskilda i förundersökningar

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket för delgivning och föreslå förändringar som leder till förbättrade möjligheter till delgivning. I uppdraget ingår även att analysera hur skyddet för uppgifter om enskilda i förundersökningar kan stärkas. Syftet är att säkerställa ett effektivt och tidsenligt regelverk som kan bidra till ökad tilltro till rättsväsendet, bättre möjligheter till upprättelse för brottsoffer och stärkt skydd för enskilda.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och utvärdera de nuvarande delgivningssätten och föreslå förbättrade delgivningssätt som ökar myndigheternas möjligheter att genomföra delgivningar,
- ta ställning till om det bör vara straffbelagt att undanhålla sig delgivning,
- undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka att brott preskriberas på grund av bristande delgivning,
- analysera och lämna förslag på hur kraven på dokumentation av förundersökningar kan ändras, i syfte att stärka skyddet för uppgifter om enskilda, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2027.

Uppdraget att föreslå förändringar som leder till förbättrade möjligheter till delgivning

En grundläggande princip i en rättsstat är att enskilda i mål och ärenden ska ha möjlighet att framföra sin uppfattning och därigenom kunna påverka det allmännas beslutsfattande i frågor som rör dem. Det finns därför en långtgående skyldighet för domstolar och andra myndigheter att låta parter få del av information som finns i ett pågående mål eller ärende. Att personer som berörs i ett ärende har fått del av innehållet i handlingar som rör dem är ofta en förutsättning för att ärendet ska kunna handläggas vidare och avgöras.

Samtidigt som delgivningsreglerna utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti och dessutom behöver stämma överens med internationella åtaganden, får reglerna inte vara utformade så att de i onödan hindrar verkställighet av beslut eller försenar rättegångar och andra rättsliga förfaranden. För att tillgodose flera olika intressen, bl.a. kraven på effektivitet och rättssäkerhet, behöver bestämmelserna om delgivning vara ändamålsenligt utformade.

Behovet av en ny reglering

Delgivningslagens bestämmelser ger myndigheterna ett visst handlingsutrymme för att på ett ändamålsenligt sätt verkställa delgivning. De allra flesta delgivningar kan också genomföras snabbt och enkelt. Sedan delgivningslagens tillkomst har dock samhället gått igenom stora förändringar som påverkat möjligheten att lyckas med delgivningar. Flera av de mest frekvent använda delgivningsätten utgår från att delgivningsmottagaren har en fast och känd bostadsadress, regelbundet kontrollerar sin post och går att nå per telefon. I dag lever dock en inte obetydlig del av befolkningen på ett sådant sätt att det inte är klarlagt var de bor eller hur de kan nås. Det är inte heller ovanligt att personer flyttar utomlands utan att meddela svenska myndigheter. Förutsättningarna att nå dessa personer och få till stånd lyckade delgivningar är begränsade med dagens metoder och även beroende av internationellt samarbete. Även i de fall personen som ska delges äger en fastighet i Sverige saknas krav på att ha en delgivningsmottagare i landet eller möjlighet att utse en sådan med anledning av en pågående process.

Den tekniska utvecklingen har vidare på ett drastiskt sätt förändrat människors kommunikationsmönster och därigenom förutsättningarna för delgivning. Många väljer i dag att kommunicera via sociala medier och andra digitala plattformar samtidigt som traditionella brev blir alltmer sällsynt. En stor del av befolkningen får också sin post från offentliga aktörer i en digital

brevlåda i stället för som fysisk post. Frågan om det ska vara obligatoriskt för privatpersoner att ha en digital brevlåda behandlades av Postfinansieringsutredningen, som dock inte föreslog något sådant krav (SOU 2024:47). I stället konstaterades att anslutningsgraden redan är hög och hela tiden ökar. Betänkandet har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Bristande delgivning medför omfattande negativa konsekvenser, inte bara för parter och andra som berörs av ett fördröjt avgörande i ett mål eller ärende, utan även för samhället i stort. Domstolsverket har beräknat att de direkta kostnaderna för inställda brottmålsförhandlingar uppgår till ungefär 15 miljoner kronor årligen. Utöver kostnaderna och olägenheterna med inställda förhandlingar kan bristande delgivning leda till att brott preskriberas. När det gäller civilrättsliga tvister kan delgivningssvårigheter – utöver risken att fordringar preskriberas – leda till att enskilda personer lider rättsförluster, t.ex. genom att en gäldenär ges tillfälle att undandra egendom eller på annat sätt försämra sin ekonomiska situation till men för borgenärerna.

När förvaltningsmyndigheter fattar beslut om återkrav eller andra betalningskrav är delgivningssvårigheter också ett tydligt hinder mot att betalning i slutändan sker. Även när det gäller beslut från förvaltningsmyndigheter som rör annat än betalningskrav utgör bristande delgivning ett stort problem eftersom flera typer av beslut måste delges för att kunna verkställas. Ett sådant exempel är Migrationsverkets beslut om återkallelse av uppehållstillstånd. De negativa konsekvenserna av bristande delgivning i sådana ärenden har uppmärksammats av Riksrevisionen i granskningsrapporten Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd (RiR 2023:19).

Sammanfattningsvis har delgivningslagstiftningen delvis utformats utifrån förutsättningar som inte längre gäller samtidigt som de negativa effekterna av bristande delgivning är påtagliga. Problembilden har bekräftats i en hemställan till regeringen från Kronofogdemyndigheten, Domstolsverket och Försäkringskassan, där myndigheterna framför att delgivningsreglerna behöver ses över och att det finns skäl att överväga nya och modernare delgivningssätt (Ju2024/00309). Det finns alltså skäl att se över regelverket om delgivning och undersöka hur det kan förbättras.

Utgångspunkter för nya bestämmelser om delgivning

Flertalet av de befintliga delgivningssätten utgår från att delgivningsmottagaren, vare sig det är en fysisk eller en juridisk person, har en fast och känd

bostad och kan påträffas där. Regeringen anser inte att detta längre framstår som en fungerande utgångspunkt. Tvärtom bör det övervägas nya delgivningsregler som kan tillvarata de fördelar och den flexibilitet som den ökade digitaliseringen innebär. Redan i dag sker digital delgivning i stor omfattning, men detta kompliceras bl.a. av att det inte finns något enkelt sätt att säkerställa att en handling faktiskt har nått den enskilde, om inte den enskilde genom att besvara ett meddelande eller skicka ett läskvitto bekräftar att han eller hon har tagit emot handlingen.

En annan aspekt som behöver beaktas är att arbetet med delgivning bör kunna effektiviseras genom en ökad samverkan mellan olika myndigheter, framför allt sådana som delgivningsmottagaren på ett eller annat sätt kan komma i kontakt med. Regeringen arbetar aktivt med att skapa förutsättningar för myndighetssamverkan och därmed förbättra effektiviteten och nyttan för medborgarna. När reglerna om delgivning ses över är det därför nödvändigt att beakta att myndigheter kan samverka även för att underlätta delgivningar. Det kan t.ex. röra sig om att den som söks för delgivning av en viss myndighet kan delges hos eller av en annan myndighet, eller med hjälp av en annan myndighet, i samband med att personen besöker eller söks av den andra myndigheten i ett annat ärende.

Sammantaget behöver delgivningsbestämmelserna vara utformade på ett sådant sätt att de tillämpande myndigheterna får de verktyg och den flexibilitet som de behöver för att effektivt och ändamålsenligt kunna genomföra, hantera och avgöra sina ärenden. Reglerna bör anpassas till det digitaliserade och globaliserade samhället, samtidigt som de inte får äventyra grundläggande rättsprinciper eller internationella åtaganden. Regleringen behöver alltså både uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet och kunna fungera i praktiken.

Utredaren ska därför

- analysera och utvärdera de nuvarande delgivningssätten,
- föreslå förbättrade delgivningssätt som ökar myndigheternas möjligheter att genomföra delgivningar,
- föreslå en ordning som möjliggör att fler delgivningar kan ske digitalt,
- föreslå en ordning där myndigheter kan biträda varandra med delgivningar och där delgivning kan ske av eller hos en myndighet för en annan myndighets räkning,

- identifiera andra åtgärder som kan öka informationsdelningen och samarbetet mellan relevanta myndigheter för att förbättra möjligheterna till delgivning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att straffbelägga att undanhålla sig delgivning

Att människor undanhåller sig delgivning medför stora konsekvenser för enskilda och för rättssamhället i stort. Samhället behöver reagera på beteenden som orsakar skada för andra, särskilt när beteendet är ägnat att skada rättssäkerheten och innebär lidande för ett brottsoffer eller någon annan som väntar på att delgivning ska ske. Det förekommer dessutom i inte obetydlig omfattning att enskilda som undanhåller sig delgivning samtidigt får ersättningar från välfärdssystemen, även när delgivningsärendet rör återkrav.

Att undanhålla sig delgivning är i dag inte belagt med straff och frågan har inte utretts tidigare. Med hänsyn till de samhällsliga konsekvenser bristande delgivning kan få, anser regeringen att det bör övervägas att kriminalisera att undanhålla sig delgivning och analysera vilka konsekvenser en sådan straffbestämmelse kan komma att få. På samma sätt bör det övervägas om det är lämpligt att ställa krav på enskilda att göra sig tillgängliga för delgivning för att kunna få ersättning från välfärdssystemen.

Utredaren ska därför

- kartlägga för- och nackdelarna med att göra det straffbart att undanhålla sig delgivning och särskilt analysera frågan i vilket skede en person kan anses ha undanhållit sig delgivning,
- ta ställning till om det bör vara belagt med straff att undanhålla sig delgivning och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå hur en straffbestämmelse som kriminaliserar ett undanhållande från delgivning kan se ut,
- bedöma om det finns alternativa åtgärder till straff som är tillräckligt effektiva som reaktion på att någon undanhåller sig delgivning och i så fall lämna förslag på sådana åtgärder,
- bedöma om det är lämpligt att införa ett krav på att den enskilde ska vara tillgänglig för delgivning för att kunna få ersättning från välfärdssystemen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga åtgärder för att motverka att brott preskriberas på grund av bristande delgivning

När ett brott preskriberas får en påföljd inte längre dömas ut för brottet (åtalspreskription och absolut preskription). När en påföljd preskriberas får påföljden inte längre verkställas (påföljdspreskription). Vissa mycket allvarliga brott, t.ex. brott för vilka fängelse på livstid är föreskrivet, dråp och våldtäkt mot barn, är undantagna från preskription förutsatt att gärningspersonen var över 18 år vid gärningstillfället (35 kap. 10 § brottsbalken).

Åtalspreskription förhindras genom att den misstänkte häktas, får del av åtal eller godkänner ett strafföreläggande för brottet (35 kap. 2 § brottsbalken). Detta kallas för preskriptionsavbrott. Enbart ett beslut om häktning hindrar inte preskription utan det krävs att häktningsbeslutet verkställs. Det innebär att även om en misstänkt person häktas i sin utevaro, fortsätter preskriptionstiden för brottet att löpa på samma sätt som om ingen åtgärd alls hade vidtagits. Preskriptionstiden fortsätter på samma sätt att löpa under den period en person söks för delgivning. Att preskriptionstiden inte avbryts kan få till följd att brottet preskriberas om delgivningen inte lyckas.

Om ett brott preskriberas kan inte längre någon ställas till svars för gärningen. Det innebär att brottsoffer och deras anhöriga inte får uppleva att gärningspersonen får ta ansvar för sitt handlande och avtjäna sitt straff. Det kan upplevas som orättfärdigt och svärbegripligt att ett brott preskriberas för att den misstänkte inte har kunnat delges.

Det finns flera tänkbara sätt som bör övervägas för att motverka att brott preskriberas till följd av bristande delgivning, bl.a. att fler åtgärder utgör preskriptionsavbrott eller att preskriptionstiden kan frysas eller förlängas vid dokumenterat undandragande. En lösning som både är rättssäker och fungerar i praktiken kräver dock noggranna överväganden. Även andra åtgärder än ändringar av preskriptionslagstiftningen kan övervägas.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka att brott preskriberas på grund av bristande delgivning,
- analysera och redogöra för de praktiska frågor som skulle uppstå om det görs möjligt att frysa preskriptionstiden för ett brott under pågående delgivningsförsök, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka skyddet för uppgifter om enskilda i förundersökningar

En väl fungerande brottmålsprocess är grundläggande för rättssäkerheten och förtroendet för rättsväsendet. Förundersökningen utgör en central del av denna process och syftar till att utreda vem som kan misstänkas för brott och om det finns tillräckliga skäl för åtal. Vid förundersökningen ska det föras ett protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § rättegångsbalken). Det innebär att utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtas under en förundersökning löpande ska dokumenteras. I protokollet ska bland annat berättelser av hörda personer och nödvändiga upplysningar om dem antecknas (20 § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Det kan handla om integritetskänsliga uppgifter som lämnats av personer som har hörts under förundersökningen och uppgifter om olika utredningsåtgärder. Även bevisuppgiften i en stämningsansökan kan innehålla känsliga uppgifter om vittnen eller andra som ska höras under en huvudförhandling (45 kap. 4 § rättegångsbalken).

I domstol gäller en stark presumtion för offentlighet. Uppgifter som varit sekretessbelagda under förundersökningen blir därför som utgångspunkt offentliga när de lämnas över till domstolen i samband med att åtal väcks. Handlingsoffentligheten ska säkerställa allmänhetens möjlighet till insyn i domstolarnas verksamhet och är avsedd att fungera som en garanti för att viktiga rättsstatliga principer följs. Genom tillgången till allmänna handlingar är tanken att allmänheten ska få en allsidig och objektiv information om de offentliga organens verksamhet.

Den tekniska utvecklingen och den ökade digitaliseringen har gjort det enklare för enskilda att ta del av information. Uppgifter kan numera snabbt spridas till många människor och publiceras på offentliga plattformar och sociala medier. Möjligheterna för allmänheten och medier att granska myndigheters verksamheter har därigenom underlättats. Samtidigt innebär en ökad informationsspridning av uppgifter i ett förundersökningsprotokoll eller en bevisuppgift ett stort intrång i den enskildes integritet, och vetskapen om att förundersökningsprotokoll sprids och publiceras på nätet kan påverka enskildas benägenhet att medverka i en rättsprocess. Uppgifterna kan dessutom användas för att utsätta vittnen och andra som deltar i förundersökningen för hot och påtryckningar från exempelvis gängkriminella. Om personer som bevittnar brott, eller som i övrigt har uppgifter att lämna som har betydelse för utredningen av brott, avstår från att lämna sina uppgifter kan det få

långtgående konsekvenser för möjligheterna att utreda och lagföra brott. Förutom att det påverkar samhällets förmåga att upprätthålla lag och ordning riskerar det i förlängningen att minska allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Att uppgifter ur förundersökningen offentliggörs före huvudförhandlingen undergräver även de grundläggande principerna om omedelbarhet och koncentration.

Frågan hur skyddet för uppgifter om enskilda i förundersökningar kan stärkas har varit föremål för flera överväganden. Ett förslag om sekretess i domstol till skydd för enskildas kontaktuppgifter har tidigare lagts fram men fått utgå efter omfattande kritik om att regleringen endast skulle få begränsad effekt för att stärka skyddet för enskilda samtidigt som den skulle innebära stora negativa följder för domstolarnas arbete (se propositionen En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring, prop. 2021/22:186, och betänkandet Stärkt sekretess i domstol för kontaktuppgifter till enskilda – upphävande, bet. 2022/23:JuU34). I betänkandet En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess (SOU 2024:51) föreslås i stället att sekretess som huvudregel ska gälla för hela förundersökningsprotokollet fram till dess dom meddelats i första instans. Även detta förslag har mött kritik, särskilt mot bakgrund av att det bedömts utgöra ett alltför långtgående ingrepp i offentlighetsprincipen. Flera remissinstanser har i detta sammanhang framhållit att en mer ändamålsenlig ordning för att tillgodose skyddsbehovet i stället skulle kunna vara att begränsa det material som ges in till domstolen i samband med att åtal väcks.

Sammantaget visar tidigare överväganden att det fortfarande saknas en ordning som på ett ändamålsenligt sätt stärker skyddet för uppgifter om enskilda som deltar i förundersökningar. Mot den bakgrunden finns det skäl att på nytt analysera hur regelverket kan utformas, med särskilt fokus på hur förundersökningar bör dokumenteras och vilka uppgifter som behöver ges in till domstolen i samband med att åtal väcks. Vid genomförandet av uppdraget ska utredningen beakta de potentiella konsekvenser för brottsbekämpande myndigheter som kan följa av utredningens förslag.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur kraven på dokumentation av förundersökningar kan ändras, i syfte att stärka skyddet för uppgifter om enskilda,

- ta ställning till om det är motiverat att begränsa det material och de uppgifter som ska ges in till domstolen i samband med att åtal väcks och, oavsett ställningstagande, lämna förslag på hur en sådan reglering kan utformas för att stärka skyddet för uppgifter om enskilda,
- i övrigt bedöma vilka åtgärder som kan behöva vidtas av polis och åklagare för att stärka skyddet för uppgifter om enskilda i förundersökningar,
- analysera och redovisa hur andra länder med närliggande rättsordningar, till exempel Norge och Danmark, säkerställer skyddet för uppgifter om enskilda i förundersökningar, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår att bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i de analyser och konsekvensbeskrivningar som görs.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inom respektive deluppdrag inhämta synpunkter från Arbetsmiljöverket, Domstolsverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Statens servicecenter, Sveriges advokatsamfund, Åklagarmyndigheten och andra berörda myndigheter och aktörer i den utsträckning som utredaren finner det lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Utredaren ska inom ramen för uppdraget att föreslå förändringar som leder till förbättrade möjligheter till delgivning särskilt uppmärksamma arbetet i Utredningen om ändamålsenliga återkravsregler inom socialförsäkringen (2025:01).

Utredaren ska i sitt uppdrag genomgående säkerställa att respekten för grundläggande fri- och rättigheter, såsom rätten till respekt för privatlivet, liksom kraven på rättssäkerhet, upprätthålls. Utredaren har möjlighet att ta upp andra frågor, och lämna nödvändiga författningsförslag, som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

Utredaren ska påbörja sitt arbete den 10 juni 2026. Uppdraget ska redovisas senast den 10 december 2027.

(Justitiedepartementet)