

Ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott

REDOVISNING I MAJ 2010 AV
ETT REGERINGSUPPDRAG TILL RIKSPOLISSTYRELSEN,
ÅKLAGARMYNDIGHETEN OCH DOMSTOLSVERKET

Utgivare: Rikspolisstyrelsen/Domstolsverket/Åklagarmyndigheten

ISBN: 978-91-89475-85-4

Formgivning/redigering: Rikspolisstyrelsen, Polisens verksamhetsstöd, Informationsenheten

Tryck: NRS Tryckeri Juli 2010

Till Regeringskansliet (Justitiedepartementet)

Genom beslut den 7 maj 2009 uppdrog regeringen åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för en ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott. En delredovisning skulle avges senast den 30 november 2009. Uppdraget skulle slutredovisas gemensamt av myndigheterna till Regeringskansliet senast den 28 maj 2010.

För genomförandet av uppdraget bildade myndigheterna en gemensam styrgrupp. I denna ingick inledningsvis chefen för Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen Ulrika Herbst, överåklagaren Mats Åhlund (Åklagarmyndigheten) och hovrättslagmannen Martin Borgeke (Domstolsverket).

Till styrgruppen knöts en arbetsgrupp med representanter från de tre myndigheterna. I denna ingick kommissarien Tony Winkler (Rikspolisstyrelsen), jur.kand. Ylva Evers (Rikspolisstyrelsen), chefsåklagaren Lars Göransson (Åklagarmyndigheten) och, fr.o.m. den 1 oktober 2009, hovrättsassessorn Johanna Kallifatides (Domstolsverket).

Efter det att delredovisning hade gjorts den 30 november 2009 enades deltagarna i styr- och arbetsgruppen om att förändra arbetsorganisationen. Styrgruppen upplöstes då och deltagarna i de två grupperna gick samman i en gemensam arbetsgrupp, varvid Ulrika Herbst lämnade gruppen. Domstolsverket utsågs att samordna det fortsatta arbetet. Johanna Kallifatides har fungerat som sekreterare för hela uppdraget. Lars Göransson lämnade uppdraget den 15 mars 2010.

Vi redovisar här vårt uppdrag. Under arbetet har frågor rörande alla olika verksamhetsområden diskuterats inom arbetsgruppen, varvid myndigheternas representanter har lämnat synpunkter och ställt frågor avseende annat än det som mera specifikt har berört den egna myndigheten. Det är dock naturligtvis så att var och en av myndigheterna bär det slutliga ansvaret för de redogörelser, resonemang och ställningstaganden som berör deras verksamhetsområde. När så har varit lämpligt och möjligt har myndigheterna gemensamt tagit ställning i olika frågor. Det framgår då uttryckligen av texten.

Uppdraget är härmed slutfört. Samverkan kring mängdbrotts hanteringen kommer dock att fortsätta och fördjupas.

Bengt Svenson
Rikspolischef

Anders Perklev
Riksåklagare

Barbro Thorblad
Generaldirektör Domstolsverket

Till Regeringskansliet (Justitiedepartementet)	3
Förkortningar	8
Begrepp och definitioner	10
1 Sammanfattning	13
2 Uppdraget och dess genomförande	20
2.1 Regeringens uppdrag	20
2.2 Vårt arbete	21
2.2.1 Organisation	21
2.2.2 Förutsättningar och avgränsningar	22
2.2.3 Arbetet	22
3 Bakgrund	25
3.1 Behovet av åtgärder	25
3.2 Frågans tidigare behandling	25
3.2.1 Granskningar m.m.	26
3.2.2 Jourdomstolstanken	30
3.2.3 Beredningen för rättsväsendets utveckling	33
3.2.4 Övriga utredningar och lagförslag av intresse	37
3.2.5 Övriga förslag m.m.	41
3.3 Tidigare försök med snabbare lagföring	43
3.3.1 Tidigare mängdbrottssatsningar	43
3.3.2 Närmare beskrivning av några lokala projekt	44
3.3.3 Snabbspåret – En försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål	46
3.3.4 Sammanfattning	47
4 Mängdbrottshantering i dagsläget	49
4.1 Inledning	49
4.2 Rättskedjan	50
4.2.1 Allmänt	50
4.2.2 Polisen	50
4.2.3 Åklagarmyndigheten	53
4.2.4 Tingsrätterna	54
4.3 Närmare om verksamheten hos polismyndigheterna	55
4.3.1 Verksamhetsmål m.m.	55
4.3.2 Ärendevolymer och resultat m.m.	56
4.3.3 Polismyndigheternas hantering av mängdbrotten	58
4.4 Närmare om verksamheten vid Åklagarmyndigheten	59
4.4.1 Verksamhetsmål m.m.	60
4.4.2 Ärendevolymer och resultat m.m.	62
4.4.3 Sammanfattning	67
4.5 Närmare om verksamheten vid tingsrätterna	68
4.5.1 Verksamhetsmål m.m.	68
4.5.2 Målvolymer och resultat m.m.	69
4.5.3 Tingsrätternas hantering av mängdbrottmålen	70
5 Gemensamma strategier för mängdbrottsbekämpningen hos Polisen och Åklagarmyndigheten	73
6 En effektivare hantering hos polisen	75
6.1 Inledning	75
6.2 Organisation	76
6.3 PNU och åtgärder som har vidtagits av polismyndigheterna	77
6.3.1 Allmänt om PNU	77
6.3.2 Inledande utredningsåtgärder	78
6.3.3 Förundersökningsledningen	80
6.3.4 Brottssamordning	82
6.3.5 Kriminalteknik	84

6.4	Åtgärder för att effektivisera brottsutredningen	86
6.4.1	Polisens utredningsstöd (PUST)	86
6.4.2	Förenklade förfaranden	87
6.4.3	Förundersökningsledarskapet avseende unga lagöverträdare.....	89
6.4.4	Ansökan till Datainspektionen angående RAR	89
6.5	Förbättrad samordning och färre överlämnanden	90
6.5.1	Allmänt om samordning av brottsmisstankar	90
6.5.2	Brottsmisstankar som inte förväntas leda till lagföring	91
6.5.3	Gemensamma föreskrifter om samordning.....	92
6.6	Nationell förstärkningsresurs för mängdbrott	94
6.7	Utbildning och kompetens.....	94
6.7.1	Instruktörskurs för yttre befäl och s.k. växeltjänstgöring.....	94
6.7.2	Förundersökningsledning och praktik vid åklagarkammare	95
6.7.3	Lokala brottsplatsundersökare (Lokus).....	96
6.7.4	Återkoppling från Åklagarmyndigheten till Polisen.....	97
6.8	Salivprov för DNA-analys och förenklad utredning	99
6.8.1	Bakgrund.....	99
6.8.2	En ändring av reglerna om registertopsning.....	101
6.8.3	Förhållandet mellan registertopsning och förenklad utredning.....	103
6.8.4	Behov av författningsändringar	103
6.9	Granskningar m.m.....	104
6.9.1	Inspektioner	104
6.9.2	Rikspolisstyrelsens myndighetsbesök.....	105
6.9.3	Brottsofferundersökning	106
7	En effektivare hantering vid Åklagarmyndigheten	107
7.1	Inledning.....	107
7.2	Kärnuppgifter och ansvarsområden	110
7.3	Organisation och arbetsformer.....	112
7.4	Åklagarprövningen av slutdelgivna förundersökningar	113
7.5	Omedelbara beslut.....	115
8	En effektivare hantering vid tingsrätterna	117
8.1	Inledning.....	117
8.2	Utveckling av tingsrätternas arbetsformer.....	120
8.3	Inställda huvudförhandlingar och delgivning	123
8.3.1	Bakgrund.....	124
8.3.2	Förenklad delgivning i brottmål.....	125
8.3.3	Polisens delgivningsverksamhet, m.m.	126
8.3.4	Bättre möjligheter till planering	129
8.3.5	Tingsrätterna kan utnyttja den moderna tekniken	130
8.3.6	Kunskap och engagemang hos medarbetarna	131
8.3.7	Översyn av reglerna om utevarohandläggning.....	132
8.3.8	Kontroll av kontaktuppgifter	133
8.4	Bör åklagare oftare utfärda stämning och kallelse?	133
8.5	Bör åklagare oftare hämta in yttrande från Kriminalvården?	137
8.6	Reformen En modernare rättegång (EMR)	140
8.6.1	Inledning	140
8.6.2	Avgörande utan huvudförhandling	140
8.6.3	Närvaro på videolänk och telefon.....	142
8.6.4	Övrigt.....	143
8.7	Förändrade handläggningsregler avseende villkorlig dom	145
9	Gemensamma verksamhetsmål.....	146
10	En modell för kortare totala genomströmningstider	148
10.1	Våra utgångspunkter	148
10.2	Vår modell	149
10.3	Effekter.....	151
11	Förbättrad samverkan.....	153

11.1	Allmänt om samverkan.....	153
11.2	Central samverkan.....	153
11.3	Strukturerad lokal samverkan	154
11.4	Praktik	157
12	Ett digitalt flöde genom rättskedjan	159
12.1	Ett elektroniskt flöde framåt.....	159
12.2	Elektronisk kommunikation mellan polis och åklagare.....	160
12.3	Stämningsansökningar och förundersökningsprotokoll.....	161
12.4	Tingsrätternas expediering av avgöranden.....	162
13	Lagföring tidigare i rättskedjan.....	164
13.1	Inledning.....	164
13.2	Förändrade förutsättningar för förenklad lagföring.....	165
13.2.1	En ökad användning av föreläggande av ordningsbot.....	165
13.2.2	En ökad användning av strafföreläggande och slopande av kravet på personligt sammanträffande	168
13.3	Översyn av straffskalorna	169
13.4	Avslutande synpunkter.....	170
14	Uppföljning	172
14.1	Möjligheterna till uppföljning.....	172
14.2	En bättre uppföljning av mängdbrottshanteringen	173
	Bilagor.....	177
	Bilaga 1 Regeringsuppdraget	
	Bilaga 2 Rationella lagföringsmetoder och effektivt utnyttjande av rättsväsendets resurser	
	Bilaga 3 Sammanställning av resultatet av tingsrättsenkäten	
	Bilaga 4 Sammanställning av resultatet av enkäten till åklagarkamrarna	
	Referenser	226

Förkortningar

a.	anförd
BrB	brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
Cåbra	centralt system för åklagarväsendets brottmålshantering
DNA	deoxiribonukleinsyra
DurTvå	datoriserad utredningsrutin med tvångsmedel
DV	Domstolsverket
Ds	departementsserien
ED	Efterfrågad Domstol
EMR	en modernare rättegång
f.	följande (sida)
FAP	föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
ff.	och följande (sidor)
FUK	förundersökningskungörelsen (1947:948)
HD	Högsta domstolen
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
KV	Kriminalvården
LKC	länskommunikationscentral
Lokus	lokal brottsplatsundersökare
LUL	lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
MUR	Metod- och utrustningsrådet
PKC	Polisens kontaktcenter

PNU	Polisens nationella utredningskoncept
prop.	regeringens proposition
PUM	Polisens underrättelsemodell
PUST	Polisens utredningsstöd
RAR	Rationell Anmälans Rutin
RB	rättegångsbalken
RIF	rättsväsendets informationsförsörjning
RiR	Riksrevisionen
RMV	Rättsmedicinalverket
RPS	Rikspolisstyrelsen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
RRV	Riksrevisionsverket
RUS	databasen för rättsväsendets uppföljningssystem
RÅ	Riksåklagaren
RåR	Riksåklagarens riktlinjer
s.	sidan eller sidorna
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium
SOU	statens offentliga utredningar
UC	Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum
VUP	verksamhetsuppföljning för Polisen
ÅFS	Åklagarmyndighetens författningssamling
ÅM	Åklagarmyndigheten
ÅMR	Åklagarmyndighetens riktlinjer

Begrepp och definitioner

EMR-reformen	En lagstiftningsreform som trädde i kraft den 1 november 2008. Reformen innebar omfattande förändringar i det processuella regelverket.
Fiskal	En person som genomgår utbildning till domare. Utbildningen består vid de allmänna domstolarna av ett års tjänstgöring som hovrättsfiskal, två års tjänstgöring som tingsfiskal vid en tingsrätt samt slutligen ett års tjänstgöring som adjungerad ledamot i hovrätten.
Förenklad utredning	Brottsutredning som bedrivs enligt bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB.
Fördelningscirkuläret	RPS och ÅM har i samråd utarbetat föreskrifter om när en förundersökning ska ledas av polismyndighet och när den ska ledas av åklagare, RPSFS 2009:11 FAP 403-5 och ÅFS 2005:9, senast ändrad genom ÅFS 2009:2. Dessa föreskrifter benämns fördelningscirkuläret.
Förundersökningsanteckningar	I denna slutredovisning avses med förundersökningsanteckningar förfarandet att med stöd av 23 kap. 21 § tredje stycket RB, i stället för förundersökningsprotokoll, föra kortfattade anteckningar över det väsentliga som har förekommit vid förundersökningen.
Inre tjänst	Begreppet tar sikte på poliser som arbetar huvudsakligen på polisstationen, t.ex. med brottsutredningar.
Mängdbrott	I denna slutredovisning avses med mängdbrott sådana brott som ingår i en förundersökning som leds av en polismyndighet. Det kan röra sig om misshandel, stöld, häleri, bedrägeri, skadegörelse och trafikbrott. Utredningar avseende anhållna och häktade personer är alltid åklagarledda.

Vidare ska utredningar som rör ungdomar under 18 år ofta ledas av åklagare.

Lagföring

Ordet lagföring används på olika sätt inom olika verksamheter. När vi i denna slutredovisning talar om lagföring i samband med Åklagarmyndighetens verksamhet menar vi åklagarens beslut att utfärda ett strafföreläggande, väcka åtal eller meddela beslut om åtalsunderlåtelse. Begreppet innefattar i andra sammanhang också Polisens beslut att utfärda ett föreläggande om ordningsbot samt domstolarnas fällande domar.

Lagföring 1

Lagföring 1 är ett verksamhetsmått som används av Åklagarmyndigheten. Måttet avser antalet lagförda misstänkta personer i förhållande till samtliga misstänkta som blivit föremål för åklagarens beslut.

Lagföring 3

Lagföring 3 är ett verksamhetsmått som används av Åklagarmyndigheten. Måttet avser antalet lagföringsbeslut i förhållande till summan av lagföringsbeslut och samtliga avskrivningar med motiveringen att det inte går att bevisa att den misstänkte har gjort sig skyldig till brott.

Personupplärning

Lagföring av misstänkta personer

Registertopsning

Salivprov för DNA-analys med stöd av 28 kap. 12 och 12 a §§ RB. Provet tas genom att en bomullspinne gnids i munhålan.

RIF-samarbetet

År 1996 fick myndigheterna inom rättsväsendet i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för att samordna informationsutbytet i hela brottmålsprocessen – från anmälan av ett brott till och med verkställd påföljd. Arbetet kallas för RIF-samarbetet, där RIF står för rättsväsendets informationsförsörjning. Tanken är att all information i

brottmålsprocessen ska kunna lagras och överföras elektroniskt mellan myndigheterna.

Snabbspåret

En försöksverksamhet avseende snabbare lagföring av mängdbrott som på regeringens uppdrag bedrevs från sommaren 2004 till våren 2008.

Snabbspårsrapporten

Rapport avgiven i oktober 2008 av Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket angående försöksverksamheten Snabbspåret.

Vera

Sveriges Domstolars verksamhetsstöd för målhantering

Yttre tjänst

Begreppet tar sikte på poliser som arbetar huvudsakligen utanför polisstationen, t.ex. med ingripanden, spaning och brottsförebyggande arbete.

1 Sammanfattning

Varje år anmäls det ett stort antal brott. Vid flertalet av dessa brott leds förundersökningen av en polismyndighet. Sådana brott kallas i fortsättningen för *mängdbrott*.

Det har betydelse för människors känsla av trygghet att samhället snabbt ingriper mot brott. Straffsystemets brottsavhållande effekt stärks också om reaktionen mot brott inte dröjer. För den som har drabbats av ett brott är det bra om saken kan klaras upp så snart som möjligt. Också för den misstänkte kan det innebära ett onödigt lidande att behöva vänta under lång tid på samhällets bedömning och eventuella reaktion. Muntlig bevisning försämras också med tiden, vilket kan få till följd att brott inte kan lagföras. Det finns alltså flera skäl för att tiden från det att ett brott kommer till rättsväsendets kännedom till dess saken kan avslutas bör vara så kort som det enskilda ärendet tillåter.

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har i maj 2009 fått i uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att mängdbrottshanteringen ska bli effektivare. Enligt uppdraget ska åtgärderna resultera i kortare handläggningstider för mängdbrott. Åtgärderna ska också långsiktigt säkerställa samverkansrutiner som skapar förutsättningar för uppföljning och utvärdering av den samlade mängdbrottshanteringen.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har dessutom fått i uppdrag att vidta åtgärder för att inom sina respektive ansvarsområden

- se till att utredningsarbetet påbörjas i direkt anslutning till att brottet har inträffat och att beslut om ärendets fortsatta handläggning fattas skyndsamt,
- minska antalet överlämnanden inom och mellan myndigheterna och
- långsiktigt säkerställa kompetens, beslutsbefogenheter och ansvarstagande i varje del av den brottsutredande verksamheten.

I uppdraget har även ingått för var och en av myndigheterna att se över vilket utvecklingsarbete som är nödvändigt för att en effektivare hantering av mängdbrott ska kunna åstadkommas. Myndigheterna ska särskilt redovisa om de bedömer att det finns behov av författningsändringar.

De tre myndigheterna har med anledning av uppdraget intensifierat sin samverkan när det gäller hanteringen av mängdbrott. En arbetsgrupp med representanter från alla myndigheterna har bildats. Arbetet i den gemensamma arbetsgruppen har varit särskilt inriktat på frågor som berör mer än en av verksamheterna. Detta arbete har resulterat i bl.a. följande bedömningar, åtgärder och förslag.

- En gemensam strategisk inriktning*

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har tagit fram och enats om en gemensam strategisk inriktning för mängdbrottsbekämpningen. Den strategiska inriktningen markerar vikten av att polis och åklagare sam-

verkar på olika sätt och strävar mot samma mål, nämligen en rättssäker, effektiv och enhetlig mängdbrottshantering med hög kvalitet.

□ *En gemensam modell för mängdbrottshanteringen*

Vi har tagit fram en gemensam modell för hur mängdbrott kan hanteras från anmälan till dom. Modellen bygger på lagförslaget om att förenklad delgivning ska kunna användas för delgivning av stämning och andra handlingar i brottmål.¹ Den innebär att polis, åklagare och tingsrätt samverkar för att tingsrätten i så många fall som möjligt ska kunna använda sig av förenklad delgivning. Modellen förväntas kunna leda till förkortade totala handläggningstider, bl.a. genom att den skapar en struktur för hanteringen av mängdbrott och genom att antalet inställda huvudförhandlingar i brottmål kan minska.

□ *Gemensamma verksamhetsmål*

Vi tycker att det på sikt kan finnas skäl att ta fram gemensamma verksamhetsmål för polis, åklagare och tingsrätter när det gäller genomströmningstider. Något sådant skulle nämligen främja samverkan mellan myndigheterna. Med hänsyn till bl.a. svårigheterna att följa upp sådana verksamhetsmål har vi emellertid beslutat att inte i detta skede utarbeta några sådana. Myndigheterna anser dock att det kan vara ett gemensamt mål för polismyndigheterna, åklagarkamrarna och tingsrätterna att vår modell för snabbare handläggning ska kunna tillämpas i så många fall som möjligt. Det kan också finnas andra områden där gemensamma mål kan skapas inom ramen för den fortsatta samverkan.

Det kan finnas anledning att se över de mål och återrapporteringskrav som i regleringsbrevet ställs upp för Åklagarmyndigheten respektive Rikspolisstyrelsen och de övriga myndigheterna inom polisorganisationen. En större överensstämmelse mellan målen och återrapporteringskraven för respektive verksamhet kan bidra till en effektivare brottsutredningsverksamhet.

□ *Gemensamma och rikstäckande föreskrifter om ärendesamordning*

Det är viktigt att det sker en effektiv ärendesamordning när en och samma person utreds för flera olika brott. Tidig samordning hos Polisen minskar överlämnandena mellan myndigheterna och redovisningen kan ske samlad. Detta frigör resurser. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har beslutat att under hösten 2010 gemensamt ta fram gemensamma och rikstäckande föreskrifter om ärendesamordning för polis och åklagare.

¹ Se lagrådsremissen *Ny delgivningslag* som överlämnades till lagrådet den 29 april 2010.

□ *Ett centralt samverkansforum för mängdbrott*

Samverkan kring mängdbrotten måste fortsätta. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten kommer att samverka inom ramen för ett centralt mängdbrottsforum. I den mån frågorna som avhandlas berör domstolarna ska också Domstolsverket eller utsedda företrädare för Sveriges Domstolar inbjudas till samverkan.

□ *En utvecklad lokal samverkan*

Redan i dag sker lokal eller regional samverkan i strukturerad form inom rättsväsendet nästan överallt i landet. Samverkansformerna och samverkans innehåll varierar. En strukturerad lokal samverkan mellan polis, åklagarkammare och tingsrätter om bl.a. mängdbrottshanteringen är en förutsättning för att bästa möjliga resultat ska kunna uppnås. Samverkan behövs även med advokat kåren samt med Kriminalvården och eventuellt även med andra myndigheter. Vi lyfter i den här slutredovisningen fram vissa frågor där det kan finnas särskilda vinster med en utvecklad samverkan.

□ *Lagföring tidigare i rättskedjan*

Vi bedömer att det kan uppstå stora effektivitetsvinster om lagföringen av vissa brott kan ske tidigare i rättskedjan än vad som sker i dag. Vi föreslår därför att en särskild utredare ges i uppdrag att utreda frågan, om Polisen ska ges behörighet att utfärda föreläggande av ordningsbot avseende dagsböter samt om åklagare ska ges rätt att utfärda strafföreläggande beträffande fler påföljder än i dag. Vi föreslår också att man ska se över vilka förutsättningar som ska gälla för att åklagare ska kunna utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom. En viktig fråga är om det verkligen ska krävas att åklagaren delger den misstänkte ett strafföreläggande avseende villkorlig dom vid ett personligt sammanträffande. Dessutom diskuterar vi frågan, om lagföringen kan rationaliseras genom att straffskalorna ändras på ett sådant sätt att polisen får möjlighet att i fler fall än nu utfärda föreläggande om ordningsbot.

□ *En bättre uppföljning av mängdbrottshanteringen*

Allteftersom RIF-arbetet fortskrider kommer möjligheterna till uppföljning av mängdbrottshanteringen att förbättras. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har dock redan nu vidtagit åtgärder som innebär bättre möjligheter att följa upp Polisens mängdbrottshantering när det gäller både effektivitet och kvalitet. De utvidgade möjligheterna till uppföljning leder i sin tur till bättre förutsättningar för utvärdering av verksamheten.

Var och en av myndigheterna har också bedrivit ett arbete inom sin respektive organisation för att mängdbrottshanteringen ska effektiviseras. Arbetet

med att förbättra hanteringen av mängdbrotten kommer att fortsätta, såväl i samverkan som inom respektive verksamhet.

När det gäller Polisens verksamhet kan följande huvudpunkter lyftas fram.

□ *Polisens nationella utredningskoncept (PNU)*

PNU togs fram år 2004. Konceptet, som bl.a. anger en rad framgångsfaktorer för en effektiv mängdbrottsshantering, ska vara ledstjärnan för polismyndigheternas brottsutredande arbete. De fyra viktigaste faktorerna för en effektiv brottsutredning är att polisen snabbt vidtar adekvata utredningsåtgärder på brottsplatsen, att det finns tillgång till aktiva förundersökningsledare med tillräcklig kompetens under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås, att polismyndigheterna har en effektiv brottsamordning samt att man i nära anslutning till brottet utför brottsplatsundersökningar samt säkrar och analyserar spår.

Rikspolisstyrelsens arbete med uppdraget har till stor del inriktats på hur polismyndigheterna tillämpar och effektiviserar arbetet enligt PNU. Rikspolisstyrelsen håller fast vid vikten av att polismyndigheterna har förmåga att förankra, införa och tillämpa PNU fullt ut. Utvecklingen på området följs noga. Vid många polismyndigheter har det gjorts förbättringar när det gäller de inledande utredningsåtgärderna, förundersökningsledningen, brottsamordningen och brottsplatsundersökningsverksamheten, m.m.

Arbetet fortsätter bl.a. i de arbetsgrupper som har inrättats inom ramen för uppdraget.

□ *En effektivare brottsutredning*

Rikspolisstyrelsen vidtar flera åtgärder för att brottsutredningarna ska bli mer effektiva.

- ✓ Rikspolisstyrelsen kommer under år 2011 att införa ett nytt IT-baserat utrednings- och metodstöd (PUST). Detta ska leda till effektivare utredningsarbete och färre överlämnanden och därigenom till kortare genomströmningstider.
- ✓ Rikspolisstyrelsen verkar för en ökad användning av förenklade utredningsförfaranden som leder till kortare genomströmningstider.

□ *En nationell förstärkningsresurs för mängdbrott*

Rikspolisstyrelsen har tillsatt en utredning som senast i september 2010 ska lämna förslag om hur en nationell förstärkningsresurs för mängdbrott ska kunna organiseras. Mängdbrott av seriekaraktär ska också särskilt uppmärksammas.

□ *Ökad kompetens*

Rikspolisstyrelsen vidtar, utöver arbetet med PNU, flera åtgärder som ska säkerställa kompetens, beslutsbefogenheter och ansvarstagande i varje del av den brottsutredande verksamheten. Det finns ett särskilt fokus på de inledande utredningsåtgärderna.

- ✓ Under höstterminen 2010 startar en ny nationell instruktörsutbildning för poliser som tjänstgör som yttre befäl eller i motsvarande befattningsbefattning.
- ✓ Rikspolisstyrelsen verkar för att så många som möjligt av de polisiära förundersökningsledarna ska genomgå den nationella 20-veckorsutbildningen för förundersökningsledare.
- ✓ Rikspolisstyrelsen förordar att poliser i yttre tjänst ges möjlighet till växeltjänstgöring på kriminaljourer och utredningsrotlar för mängdbrott.
- ✓ Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten är ense om att det bör finnas möjlighet för Polisens förundersökningsledare att öka sin kompetens genom praktik på en åklagarkammare.
- ✓ För att Polisen ska uppnå en effektivare brottsutredande verksamhet med fokus på kriminalteknik planerar Rikspolisstyrelsen för att skapa en nationellt enhetlig utbildning för lokala brottsplatsundersökare (Lokus).
- ✓ I syfte att långsiktigt höja kompetensen inom Polisen och se till att de polisledda förundersökningarna håller en hög kvalitet ska Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten gemensamt utforma rutiner för återkoppling. Ett datoriserat system för återkoppling, som ansluts till Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem, ska tas fram.

□ *Registertopsning*

Rikspolisstyrelsen föreslår, i syfte att öka brottsuppklaringen, att möjligheterna att utföra s.k. registertopsning (salivprovstagning för DNA-analys) ska utvidgas.

När det gäller Åklagarmyndighetens verksamhet kan följande huvudpunkter lyftas fram.

□ *Bättre organisation och arbetsformer*

Den genomsnittliga lagföringen vid Åklagarmyndigheten är hög och de genomsnittliga genomströmningstiderna korta. Åklagarkammarna är dock organiserade på olika sätt och når inte enhetliga resultat. Här finns en utvecklingspotential.

Inom Åklagarmyndigheten utreds nu om nya arbetsmetoder och nya organisatoriska former avseende mängdbrottshanteringen kan ge en verksamhet som är mer rättssäker, enhetlig och kostnadseffektiv och dessutom mindre sårbar. Ett förslag ska lämnas till Riksåklagaren den 31 maj 2010.

□ *Fokus på kärnuppgifterna*

Åklagarnas ansvar och uppgifter i mängdbrottshanteringen ska inriktas på åklagarens kärnuppgifter – att fatta beslut i lagföringsfrågan och att föra talan vid domstol. Ett ökat fokus på kärnuppgifterna leder till att resurser kan frigöras.

□ *Polisen ansvarar för bristfälliga förundersökningar*

Om en förundersökning måste återupptas ska ledningen av den normalt återgå till polisen i stället för att övertas av åklagaren. Detta frigör resurser för Åklagarmyndigheten. Dessutom blir det en viktig form av återkoppling till polismyndigheterna.

□ *Omedelbara beslut*

När en förundersökning har redovisats till åklagaren ska han eller hon omedelbart besluta i åtalsfrågan. Åklagaren ska alltså inte avvakta eventuella ytterligare brottsutredningar från Polisen beträffande samma person. Detta effektiviserar ärendehandläggningen och minskar risken för att det tillkommer ytterligare brottsmisstankar mot samma person medan åklagaren handlägger ärendet.

När det slutligen gäller tingsrätternas verksamhet kan följande huvudpunkter lyftas fram.

□ *Utveckling av tingsrätternas arbetsformer*

Under lång tid har det pågått ett arbete med att utveckla tingsrätternas organisation och arbetsformer. Flera tingsrätter har nått långt i detta arbete. De flesta tingsrätter uppfyller i dag regeringens verksamhetsmål för brottmål. Arbetet med att utveckla verksamheten vid tingsrätterna fortsätter. Domstolsverket kan bistå tingsrätterna med metoder för att kartlägga och analysera verksamheten och med att ta fram förslag till förbättringar baserade på en sådan analys.

□ *Inställda huvudförhandlingar*

Den stora andelen inställda huvudförhandlingar är ett av de största hindren för en effektiv mängdbrottshandling vid tingsrätterna. Problemet hänger i hög grad samman med delgivning. För att motverka inställda huvudförhandlingar kan olika åtgärder vidtas.

- ✓ Samverkan mellan tingsrätterna och polismyndigheterna angående Polisens delgivningsverksamhet kan öka.
- ✓ Samverkan inom Polisen när det gäller delgivningsfrågor kan öka. Inte bara Polisens stämmingsmän, utan också andra poliser, bör på olika sätt kunna bidra till att sökta personer blir delgivna. Sådana projekt förekommer redan och bör kunna komma i fråga även på annat håll.
- ✓ Rikspolisstyrelsen har under våren 2010 inlett en förstudie i syfte att ta fram ett bättre IT-system för delgivning. Det är alla tre myndigheters uppfattning att man på sikt bör skapa ett centraliserat och myndighetsöverskridande verksamhetsstöd för delgivning.
- ✓ Tingsrätterna kan på olika sätt utnyttja den moderna tekniken, t.ex. SMS, e-post och sociala medier, för att undvika inställda huvudförhandlingar.
- ✓ Domstolsverket och Domstolsakademien kommer inom utbildningarna för domstolssekreterare och jurister att fästa särskild uppmärksamhet på frågor om hur man undviker att förhandlingar måste ställas in.
- ✓ Domstolsverket anser att det kan finnas anledning till översyn av reglerna som styr tingsrätternas möjligheter att avgöra mål när den tilltalade inte kommer till huvudförhandlingen.

□ *En modernare rättegång*

Inom ramen för EMR-reformen finns goda möjligheter för tingsrätterna att effektivisera mängdbrottshanteringen.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Regeringens uppdrag

Regeringen har bedömt att den totala handläggningstiden för mängdbrott är för lång och att lagföringen av dessa brott måste öka väsentligt. Regeringen har därför i maj 2009 gett i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att vidta åtgärder för att mängdbrottshanteringen ska bli effektivare. Åtgärderna ska resultera i kortare handläggningstider för mängdbrott samt långsiktigt säkerställa samverkansrutiner som skapar förutsättningar för uppföljning och utvärdering av den samlade mängdbrottshanteringen.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har dessutom fått i uppdrag att vidta åtgärder för att inom sina respektive ansvarsområden

- se till att utredningsarbetet påbörjas i direkt anslutning till att brottet har inträffat och att beslut om ärendets fortsatta handläggning fattas skyndsamt,
- minska antalet överlämnanden inom och mellan myndigheterna och
- långsiktigt säkerställa kompetens, beslutsbefogenheter och ansvarstagande i varje del av den brottsutredande verksamheten.

I uppdraget ingår det även för var och en av myndigheterna att se över vilket utvecklingsarbete som är nödvändigt för att en effektivare hantering av mängdbrott ska kunna åstadkommas.

Om myndigheterna inom ramen för uppdraget bedömer att det finns behov av författningsändringar ska detta redovisas särskilt.

Av uppdraget framgår att med mängdbrott avses de brott där polismyndighet enligt gällande reglering leder förundersökningen. Närmare bestämmelser om när polismyndighet ska leda förundersökningen finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål, RPSFS 2009:11 FAP 403-5, samt i Åklagarmyndighetens författningssamling, ÅFS 2005:9, dvs. det s.k. fördelningscirkuläret.

Myndigheterna har tolkat uppdraget på så sätt att även brott som av polismyndighet utreds genom förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB utgör mängdbrott och således omfattas av uppdraget. När vi i det följande talar om förundersökningar avser vi också, om inte annat sägs, denna typ av förenklad utredningsförfarande. Självfallet omfattas även förundersökningar vid vilka enligt 23 kap. 21 § tredje stycket RB endast kortfattade anteckningar har förts över det väsentliga som har förekommit vid förundersökningen (förundersökningsanteckningar).

När det gäller domstolarna är såväl tingsrätternas som hovrätternas hantering av mängdbrottmålen av intresse. Den stora massan av de mängdbrottmål som kommer in till tingsrätterna avgörs dock slutligt där. I de brottmål som avgjordes i tingsrätt under år 2009 överklagades bara en dryg tiondel av domarna till hovrätten. I den andelen inräknas också domar i större mål rö-

rande allvarlig brottslighet, vilka torde överklagas oftare än domar i typiska mängdbrottmål. Med hänsyn till detta och till att uppdraget annars skulle ha blivit alltför omfattande har myndigheterna varit överens om att behandla enbart tingsrätternas hantering av dessa mål inom ramen för uppdraget. På sikt kan det dock finnas anledning att se närmare även på hovrätternas handläggningstider, m.m.

2.2 Vårt arbete

2.2.1 Organisation

Arbetet med detta uppdrag har bedrivits såväl gemensamt och myndighetsöverskridande som inom varje myndighets egen organisation. Var och en av de tre samverkande myndigheterna har ordnat sin interna organisation för utförande av uppdraget utifrån de särskilda behov och förutsättningar som gäller för den myndigheten.

Vid Rikspolisstyrelsen har arbetet med uppdraget organiserats i det ordinarie arbetet och inom ramen för Metod- och utrustningsrådet (MUR). Berörda arbetstagarorganisationer har informerats om uppdraget och har beretts tillfälle att närvara vid de möten som har hållits. En intern styrgrupp, bestående av avdelnings- och enhetschefer på Polisavdelningen, har bildats. Till denna har hört ett sekretariat. Sekretariatet förfogade inledningsvis över två arbetsgrupper med representanter från polismyndigheterna som initialt fick i uppdrag att, inom ramen för PNU, fokusera på brottsamordning, förundersökningsledning och attityden till utredande verksamhet. Under hösten 2009 tillsattes en tredje arbetsgrupp för kriminalteknik. Arbetsgrupperna är bemannade med representanter från varje samverkansområde i landet, dvs. med totalt sju personer per arbetsgrupp. Arbetsgrupperna kommer att bestå även efter denna slutredovisning.

För Åklagarmyndighetens del har arbetet, på Riksåklagarens uppdrag, bedrivits av en överåklagare, som har biståtts av en sakkunnig som också har varit sekreterare. En arbetsgrupp bestående av åklagare och administrativ personal från olika delar av landet och företrädare för vissa avdelningar vid Riksåklagarens kansli har biträtt och lämnat synpunkter vid uppdragets genomförande. Personalorganisationerna har beretts tillfälle att delta i arbetsgruppens sammankomster.

Domstolsverket har organiserat en intern arbetsgrupp, bemannad med en hovrättslagman och en hovrättsassessor, som löpande har rapporterat till en styrgrupp, i vilken har ingått verkets generaldirektör och chefen för personalavdelningen. Som kommer att framgå i det följande har Domstolsverkets arbetsgrupp haft kontakt med och besökt ett flertal domstolar, varvid information och synpunkter har inhämtats. Dialog har skett med företrädare för Domstolsakademin, samt med flera olika avdelningar och enheter inom Domstolsverket angående frågor om bl.a. teknik, statistik, RIF-arbetet och utbildning.

2.2.2 Förutsättningar och avgränsningar

Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket har olika roller och delvis olika förutsättningar för utförandet av detta uppdrag. Några ord bör därför sägas om dessa frågor.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta och leder alltså normalt inte det operativa polisarbetet. Rikspolisstyrelsen ska i sin roll verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. För att fullgöra detta har bl.a. nationella mål och strategier tagits fram, t.ex. Polisens underrättelsemodell (PUM) och PNU. Inom ramen för detta uppdrag har Rikspolisstyrelsen fokuserat på hur landets 21 polismyndigheter tillämpar och effektiviserar arbetet i enlighet med PNU.

Åklagarverksamheten bedrivs inom *en* myndighet och styrs av Riksåklagaren genom bl.a. föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer och planer. Mängdbrotten hanteras vid 32 allmänna åklagarkammare. Förundersökningarna avseende mängdbrotten leds av en polismyndighet. Åklagarnas operativa uppgifter begränsar sig, när det gäller mängdbrotten, därför huvudsakligen till att åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan och för talan i domstol eller till att åklagaren självständigt lagför brotten genom att utfärda strafföreläggande eller meddela beslut om åtalsunderlåtelse. Åklagarna är självständiga i sitt operativa arbete.

Domstolsverkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt bl.a. tingsrätterna. Inom verksamhetsområdet ska Domstolsverket i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet samt se till att den bedrivs effektivt. I detta arbete ska verket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen. Domstolsverket får meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att samordning och effektivitet inom verksamhetsområdet ska uppnås. Domstolarnas i regeringsformen garanterade självständighet innebär emellertid klara begränsningar för verket när det gäller att utföra ett uppdrag av här aktuellt slag.

2.2.3 Arbetet

Under arbetets gång har den myndighetsgemensamma arbetsgruppen sammanträtt vid 13 tillfällen, däribland vid två internatsammanträden. Ett sammanträde med de tre myndighetscheferna har hållits, varvid även arbetsgruppen har deltagit.

För uppdraget har information och synpunkter hämtats in på ett flertal sätt.

Rikspolisstyrelsen har som nyss nämnts inrättat tre arbetsgrupper med representanter från polismyndigheterna. Myndighetsrepresentanterna har haft i uppdrag att förankra och vidta åtgärder i enlighet med regeringsuppdraget i sina respektive myndigheter och att samla in och sammanställa underlag till Rikspolisstyrelsen inför del- och slutredovisning av uppdraget.

Rikspolisstyrelsen har sammanträffat med arbetsgrupperna vid tre tillfällen. Vid det första mötet skedde bland annat en presentation av regeringsupp-

draget samt lämnades information om hur arbetet skulle organiseras. Vid det andra mötet behandlades innehållet i delredovisningen till regeringen och hur arbetet skulle fortsätta att bedrivas. Vidare informerades om arbetet med Polisens nya utredningsstöd (PUST) och om vikten av spårsäkring på brottsplatsen. Vid det sista mötet skedde en avstämning av arbetets fortskridande hos polismyndigheterna. Då hade varje grupp även konstruktiva diskussioner om problem och framgångsfaktorer inom sina respektive sakområden.

Den arbetsgrupp vid Åklagarmyndigheten som har omnämnas i avsnitt 2.2.1 har sammanträtt vid ett flertal tillfällen och har lämnat synpunkter efter hand. Åklagarmyndighetens planeringsavdelning har medverkat genom tillhandahållande av statistiska uppgifter i olika hänseenden. Avstämningar har skett i Åklagarmyndighetens ledningsgrupp.

Företrädare för City åklagarkammare och City polismästardistrikt i Stockholm har genom föredragning gett en beskrivning av respektive myndighets mängdbrottshantering, varvid de har redogjort för bl.a. organisation och metoder. Företrädare för Rikspolisstyrelsens PUST-projekt har informerat den myndighetsgemensamma arbetsgruppen om projektet.

De allmänna åklagarkamrarna har besvarat en mindre enkät med frågor om bl.a. samverkan och samverkansproblem i förhållande till tingsrätterna. Samtliga landets tingsrätter har besvarat en enkät med frågor om handläggning av mängdbrottmål, problem vid sådan handläggning, för- och nackdelar som EMR-reformen har medfört för mängdbrottshanteringen samt om samverkan med andra myndigheter inom rättsväsendet, däribland polis och åklagare.

Enheten för analys vid Domstolsverket har tillhandahållit statistiska uppgifter av olika slag.

I syfte att kartlägga hur samverkan som förekommer mellan tingsrätterna och andra myndigheter går till har företrädare för Domstolsverkets arbetsgrupp deltagit vid samverkansmöten i Jönköpings tingsrätt, Blekinge tingsrätt och Borås tingsrätt, vid ett rättskedjemöte i Stockholm, vid ett mängdbrottsmöte i Östersund samt vid fokusgrupper² vid Södertörns tingsrätt och vid domstolarna i Västerbottens län. Dessutom har Domstolsverket varit representerat vid ett första möte i en samverkansgrupp mellan Sveriges Domstolar och Åklagarmyndigheten. Som en del av fokusgruppsmötet i Västerbotten arrangerade Domstolsverket en "brainstorming" på temat mängdbrott. Domstolsverkets arbetsgrupp har också per telefon inhämtat upplysningar om mängdbrottshantering och om samverkan från flera domstolschefer.

Information om RIF-arbetet, särskilt när det gäller frågor om statistik och uppföljning, har inhämtats bl.a. vid ett sammanträde med företrädare för Justitiedepartementet, däribland expeditionschefen och chefen för SI-enheten. Vidare har den myndighetsgemensamma arbetsgruppen haft flera kontakter

² Fokusgrupper kan närmast beskrivas som en form av s.k. brukardialog och är en del av domstolens kvalitetsarbete. Advokater, åklagare och eventuellt andra som agerar vid domstolen bjuds in för att vid ett möte lämna sina synpunkter på domstolens arbete. Under själva fokusgruppsmötet deltar inte företrädare för domstolen. Tanken bakom detta är att deltagarna fritt ska lämna sina synpunkter. Det som kommer fram dokumenteras och behandlas sedan inom domstolen, varefter en uppföljning sker med fokusgrupperna.

med företrädare för Brå beträffande frågor om statistik. Dessutom har Brå i en promemoria den 22 februari 2010 besvarat ett antal frågor rörande den s.k. RUS-databasen.

Ett första utkast av denna slutredovisning har skickats till Åklagarmyndighetens avdelningar vid Riksåklagarens kansli, samtliga Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum, åklagarkamrarna och till personalorganisationerna vid Åklagarmyndigheten för synpunkter. Utkastet har skickats även till polismyndigheterna, personalorganisationerna inom Polisen, Polishögskolan och de andra institutioner som anordnar grundutbildning för poliser, till SKL samt till medarbetare på Rikspolisstyrelsens huvudkontor. Dessutom har utkastet skickats till ett antal tingsrätter.

3 Bakgrund

3.1 Behovet av åtgärder

Det finns åtskilliga orsaker till att tiden från det att ett mängdbrott upptäcks eller anmäls till dess saken kan avslutas, t.ex. genom dom, bör vara så kort som det enskilda ärendet tillåter. Det har betydelse för människors känsla av trygghet att samhället ingriper snabbt och effektivt mot brott. För den som har blivit utsatt för ett brott kan det vara svårt att lämna saken bakom sig medan det pågår en utredning eller en rättsprocess. Dessutom finns det inte sällan skadeståndsanspråk som ska prövas tillsammans med brottmålet.

Också för den misstänkte kan det innebära ett onödigt lidande att behöva vänta långa tider på samhällets bedömning och eventuella reaktion. Det kan antas att tilltalade som döms till behandling, t.ex. för alkohol- eller narkotikamissbruk, många gånger är mer motiverade att genomföra behandlingen om domen kommer i nära anslutning till brottet än om lång tid har gått. Att man framgångsrikt kan vårda personer vilkas brott hänger samman med missbruk är givetvis av värde från brottsförebyggande synpunkt.

Ett viktigt skäl för en snabb handläggning är att muntlig bevisning försämras med tiden. Minnet hos brottsoffer, gärningsmän och vittnen förbleknar allteftersom tiden går. Detta kan leda till att brott inte kan utredas eller till att utredningen blir otillförlitlig.

Man kan också anta att ett snabbare agerande från rättsväsendet kan leda till att de personer som har varit berörda av ett brott, t.ex. målsägande och vittnen, är mer motiverade att medverka i utredning och rättegång. Ju mer avlägsen gärningen är, desto mindre viktigt kanske det känns att komma till Polisen eller till domstolen. Följden kan bli både fördröjningar av utredningen och inställda huvudförhandlingar.

Långa handläggningstider leder också till problem av praktisk art. Exempelvis kan kontaktuppgifter som lämnas till polisen hinna bli inaktuella innan tingsrätten väl kan kalla till huvudförhandling i brottmålet. Man inser lätt att detta kan ställa till olägenheter av olika slag. I värsta fall innebär de felaktiga kontaktuppgifterna att personer inte kan delges kallelse till huvudförhandlingen i målet och att man därför måste ställa in denna.

Det finns alltså många skäl till att man bör effektivisera mängdbrotts hanteringen.

3.2 Frågans tidigare behandling

Rättsväsendets hantering av mängdbrott har behandlats i flera tidigare sammanhang. Det har vidare under lång tid framförts kritik mot den brottsutredande verksamheten inklusive mängdbrotts hanteringen.³ Det finns anled-

³ Se t.ex. JO-beslut den 23 juni 2008, dnr 2672-2008.

ning att något redogöra för vissa av de granskningar, utredningar, projekt och andra insatser som har gjorts eller pågår och som helt eller delvis har tagit sikte på att man ska uppnå en större effektivitet vid handläggningen av mängdbrotten. Vi lämnar därför i det följande en sådan redogörelse. Den gör inte anspråk på att vara fullständig. Exempelvis har vi inte tagit med JO:s granskningar och inte heller vissa äldre granskningar av dåvarande Riksrevisionsverket.

3.2.1 Granskningar m.m.

Rättskedjan, RRV 1996:63

I rapporten *Rättskedjan* från år 1996 behandlade Riksrevisionsverket (RRV) olika frågor rörande verksamheten vid de myndigheter som verkar inom rättsväsendet, däribland genomströmningstidernas längd. RRV redovisade i rapporten en ärendestudie som hade genomförts för att man skulle mäta genomströmningstider för olika moment i rättsprocessen. Studien hade genomförts genom att man tog del av ca 3 000 ärenden mellan åren 1990 och 1994 vid åtta olika tingsrätter. På grundval av ärendestudien fann RRV bl.a.

- att det tog i genomsnitt ca sju månader för de studerade ärendena att passera rättskedjan,
- att det var skillnader i genomströmningstider mellan olika brottstyper och mellan prioriterade och oprioriterade ärenden,
- att, när det gällde de prioriterade ärendegrupperna häktade och ungdomar, var det stor skillnad i genomströmningstid,
- att ärendena fanns hos polisen under den längsta tiden, närmare bestämt 81 dagar av den genomsnittliga genomströmningstiden. Motsvarande tider hos åklagaren var 47 dagar och hos tingsrätten 71 dagar.

RRV fann också att utredningar avseende de relativt okomplicerade brottstyperna snatteri och trafikbrott i princip tog lika lång tid att handlägga som utredningar avseende mer komplicerade brott.

Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder, RRV 1999:30

I en rapport från år 1999, *Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder*, kartlade och analyserade RRV olika problemområden inom brottmålskedjan. Beskrivningen i rapporten är baserad på en omfattande internationell literatursökning. I framställningen betonas aktiviteter och samverkan mellan huvudaktörerna i brottmålskedjan. Följande huvudansatser framhålls som särskilt viktiga när det gäller att angripa problem i denna kedja.

- Förenklade förfaranden, som innebär att utredningen och den övriga rättsprocessen sker i förenklade former.
- Attrition, som innebär att ärenden kan sorteras bort från brottmålskedjan. Exempel på attritioner i Sverige är föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande samt beslut att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned en förundersökning.

- Administrativa ansatser, som innebär organisatoriska och administrativa lösningar samt samverkansformer. Under denna rubrik hänför RRV frågor om t.ex. rollfördelning, samlokalisering, parallellitet i handläggningen och prioriteringsordning.
- Övergripande styrning och institutionella ansatser, vilkas syften är att skapa förutsättningar för en förbättrad styrning och resursfördelning mellan brottmålskedjans aktörer, men med bibehållen integritet för varje aktör.

I rapporten redovisas ett flertal exempel på hur dessa huvudansatser praktiskt hade genomförts, prövats eller utretts. Bl.a. nämns försöksverksamheter i Sverige där man försökt att få aktiviteter hos de olika aktörerna att ske delvis parallellt. RRV konstaterade att erfarenheterna från dessa försök visade att parallell handläggning leder till minskade kostnader och till högre kvalitet t.ex. i form av bättre kvalitet i utsagor från vittnen.

Rapporten Organisationsförändringar inom rättsväsendet, Rapport 1998/99:9

År 1999 lade Riksdagens revisorer fram rapporten *Organisationsförändringar inom rättsväsendet*. I rapporten presenteras en granskning som revisorerna hade gjort av framför allt polis- och åklagarväsendena. I rapporten berörs även tingsrätternas och häktenas organisation. Granskningen omfattar dessutom en kartläggning av förundersökningsarbetet i tre län. När det gäller förundersökningarnas kvalitet menade revisorerna att handläggningstidernas längd är ett av kvalitetsmåten. Man granskade därför handläggningen av anmälda misshandelsbrott i tre län under en viss period. Det gemensamma i alla de ärenden som man granskade var att det fanns en skäligen misstänkt person som var född år 1973.

Vid undersökningstillfället i augusti 1998 hade 57 procent av de totalt 341 ärendena avskrivits medan 24 procent fortfarande var öppna. Endast 18 procent av ärendena hade lett till lagföring. De avslutade ärendena hade tagit mellan 185 och 233 dagar från anmälan till dom. Revisorerna fann att handläggningstiden för den aktuella typen av ärenden var anmärkningsvärt lång. Många domare, försvarare och utredare som revisorerna hade intervjuat ansåg att förundersökningarnas kvalitet allmänt sett hade blivit sämre under 1990-talet.

Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser, RRV 2001:4

RRV granskade under det tidiga 2000-talet hur lång tid det tog för rättssystemet att hantera vanligt förekommande brottmålsärenden med en misstänkt gärningsman. Tiden räknades från polisanmälan till dom i tingsrätt. Granskningen fokuserade på misshandel, butiksstöld/snatteri och rattfylleri. Dessa tre brottstyper representerar en stor del av samtliga brottsdeltaganden i landet.

I sin rapport konstaterade RRV bl.a. att genomströmningstiderna var för långa, att de till stor del bestod av väntetider och att många misshandels-

ärenden avskrevs. Verket menade att de långa genomströmningstiderna och avskrivningarna främst berodde på att ärendet efter polisens förstahandsåtgärder inte blev föremål för vidare utredning. Vidare menade verket att beslut avseende mängdbrott ofta fördröjdes hos både polis och åklagare på grund av att andra åtgärder måste gå före.

Orsaken till en hög andel avskrivningar var enligt RRV svårigheter att få fram tillräckliga bevis, vilket enligt verket påverkades av hur polis och åklagare utreder och samverkar i brottmålskedjan. Verket redovisade att såväl Riksåklagaren som Riksdagens revisorer hade framhållit den bristande kvaliteten på polisens utredningar som en orsak till långa tider och minskad lagföring. Långa handläggningstider i domstol berodde enligt verket till stor del på att mängdbrott administreras i tur och ordning oavsett om målet är av enkel eller komplicerad beskaffenhet. Slutligen anförde verket att utevaro från domstolsförhandling var ett stort problem för domstolarna. RRV menade sammanfattningsvis att det behövdes ett snabbförfarande för mängdbrottsärenden i vilka det finns en utpekad gärningsman.

Polisen - styrning och uppföljning, Ekonomistyrningsverkets rapport 2009:6

I rapporten *Polisen – styrning och uppföljning* lämnade Ekonomistyrningsverket ett antal förslag angående Polisens verksamhet. Verket bedömde att ansvaret för Rikspolisstyrelsen, länspolisstyrelser och polisstyrelser behöver bli tydligare för att Rikspolisstyrelsen ska kunna åstadkomma en tydligare och mer effektiv styrning, kontroll och uppföljning. Vidare menade man att Rikspolisstyrelsens befogenheter bör utökas och att styrmedlen behöver bli bättre.

Ekonomistyrningsverkets uppfattning var att införandet av PNU fortfarande pågår vid polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens styrning av genomförandet av PNU vid polismyndigheterna bedömdes dock ha fungerat.

Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll, Ekonomistyrningsverkets rapport 2009:7

I rapporten *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll* gjorde Ekonomistyrningsverket bedömningen att Åklagarmyndigheten kan förbättra sin interna styrning och kontroll i syfte att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Främst, menade man, behöver högsta ledningen få ökade kunskaper om åklagarkamrarnas olika förutsättningar för att man ska få bättre underlag för den interna styrningen. Vidare ansåg man att det behövs en tydligare ansvarsfördelning, styrning och en bättre samordning av utvecklingsinsatser inom myndigheten. Verket lyfte fram fyra förbättringsområden i Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll, nämligen

- bedömning och prognostisering av resursåtgång,
- fördelning av ansvar och befogenheter,
- styrningens tydlighet och genomslag samt
- samordning och prioritering av utvecklingsarbete.

Ekonomistyrningsverket ansåg att det bland annat krävs att Åklagarmyndigheten skapar en gemensam bild i organisationen av vad man menar med en bra verksamhet och ett bra resultat. Man framhöll att hänsyn behöver tas till kraven både på rättsäkerhet och på rättstrygghet, inklusive acceptabla genomströmningstider för ärendena. Man påpekade också att den mängd av ärenden som kommer in måste kunna hanteras till rimliga kostnader. Vidare fann man att ett ökat erfarenhetsutbyte och mer metodiska jämförelser mellan åklagarkamrarna behövs och att Åklagarmyndigheten bör ta tillvara idéer och erfarenheter från andra verksamheter. Ekonomistyrningsverket lämnade även en rad förslag till tänkbara metoder för hur styrningen kan göras tydligare och till hur uppföljningen och analysen av verksamheten kan förbättras.

Inställda huvudförhandlingar i brottmål, RIR 2010:7

Riksrevisionen presenterade den 5 maj 2010 en rapport över en granskning som gällde problemet med inställda huvudförhandlingar i brottmål. Granskningen var avgränsad till förhållandena i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö och utgick ifrån de sju tingsrätter som verkar i dessa områden. Granskningen omfattade även regeringen och Regeringskansliet samt Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Även polismyndigheterna (inklusive stämningssmannaverksamheten) granskades.

I rapporten konstaterade Riksrevisionen att inställda förhandlingar leder till ineffektivitet, rättsäkerhetsproblem och höga kostnader. Man fann att de åtgärder som regering, domstolar och myndigheter inom rättsväsendet hittills har vidtagit avseende inställda förhandlingar inte har varit tillräckliga. Riksrevisionens bedömning var därför att regering, domstolar och centrala myndigheter inom rättsväsendet kan minska problemets omfattning genom bättre ledning, samverkan och ett resultatinkompatibla arbetssätt. Dessutom menade Riksrevisionen att det kunde finnas skäl att se över lagstiftningen. Vissa av Riksrevisionens närmare iakttagelser kommer att redovisas i avsnitt 8.3.

2010 års mängdbrottsgranskning

Riksrevisionen har granskat hur rättsväsendet hanterar mängdbrott. Granskningens syfte har varit att visa på orsaker till de ofta svaga och varierande resultat som redovisas för rättsväsendets hantering av mängdbrott, vilka förutsättningar regeringen har gett och att svara på frågan, om ansvariga myndigheter, på central och lokal nivå, har gjort tillräckligt för att öka effektiviteten.

Med hänvisning till att Riksrevisionen samtidigt har granskat frågan om inställda huvudförhandlingar i tingsrätterna, vilken innefattar hanteringen av mängdbrott, har Riksrevisorn beslutat att inrikta granskningen av mängdbrottshanteringen på polisens och Åklagarmyndighetens arbete.

Granskningen skulle besvara följande frågor.

- Är regeringens styrning av myndigheterna tillräcklig för att man ska uppnå en effektiv hantering av mängdbrott?

- Är de centrala myndighetsledningarnas styrning och uppföljning tillräcklig för att mängdbrotten ska hanteras effektivt?
- Är polismyndigheternas och åklagarkamrarnas hantering av mängdbrott effektiv?

Granskningen har presenterats i en rapport den 26 maj 2010

3.2.2 Jourdomstolstanken

Alltsedan 1960-talet har frågan om s.k. jourdomstolar som ett medel för snabbare lagföring övervägts i olika omgångar. Vi bedömer att det är av värde att här något redogöra för de olika överväganden som har gjorts.

Trafikmålskommittén m.m.

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

Trafikmålskommittén avsåg med begreppet jourdomstol en ordinarie allmän underrätt som inom några veckor efter brottet höll huvudförhandling på ordinarie rättegångsställe, på viss bestämd tid eller vissa bestämda dagar per vecka och normalt på vanlig kontorstid. Själva domstolsförfarandet föreslogs inte bli nämnvärt förenklat. Vad som däremot var förenklat enligt förslaget var förfarandet hos polis och åklagare. Förundersökningen skulle i jourdomstolsfallen ersättas av ett enkelt muntligt förfarande inför en polisman och denne skulle sedan kalla den misstänkte och eventuella målsägande och vittnen till en förhandling inför domstolen. Först vid förhandlingen skulle åtal väckas av åklagare. Domstolens handläggning av målen skulle enligt förslaget följa i stort sett de regler som gäller för vanliga brottmål. Trafikmålskommitténs förslag om jourdomstolar ledde inte till lagstiftning, kanske främst beroende på den kritik som från rättssäkerhetssynpunkt riktades mot att det skulle ankomma på ickejurister att ta initiativ till rättegången.

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

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

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

Rättegångsutredningen

Rättegångsutredningen fick på initiativ av riksdagen år 1977 i uppdrag att förutsättningslöst pröva frågan om inrättande av jourdomstolar (Dir. 1977:91). Utredningen redovisade sina överväganden i fråga om jourdomstolar i betänkandet (SOU 1982:26) *Översyn av RB I, Processen i tingsrätt* (del B s. 267 ff.).

Utredningen tolkade begreppet jourdomstol så att därmed avsågs en domstol som dömde över ett brott omedelbart i samband med brottet eller åtminstone i nära anslutning till det. Man anförde bl.a. att en jourdomstolsreform uppfattad på det sättet skulle innebära allvarliga avsteg från grundläggande principer i vår nuvarande brottmålsrättskipning, i varje fall om jourdomstolarna förutsattes få ett målunderlag som inte var endast helt obetydligt. Utredningen anförde vidare att en sådan reform förutsätter förenklingar i fråga om reglerna för förundersökning och åtals väckande samt ökade resurser på polis- och åklagarsidan. Man gjorde bedömningen att det under alla omständigheter skulle röra sig om ett mycket begränsat antal mål som skulle kunna avgöras av jourdomstolar och att rättens tid antagligen inte skulle kunna utnyttjas rationellt ens om man begränsade reformen till storstadsdistrikten i samband med helger. Utredningen drog slutsatsen att ett jourdomstolssystem inte borde införas.

Vid remissbehandlingen ställde remissinstanserna sig med något undantag bakom utredningens slutsats i frågan om jourdomstolar.

I propositionen som följde på Rättegångsutredningens betänkande (prop. 1986/87:89 s. 102 f.) gick regeringen på utredningens linje och lade inte fram något förslag om införande av ett jourdomstolssystem. Departementschefen aviserade emellertid en avsikt att, med hänvisning till de avsevärda kriminalpolitiska fördelar som en sådan ordning skulle innebära, undersöka om man inte kunde finna metoder för en avsevärt snabbare handläggning avseende ungdomar som grips på bar gärning.

Åklagarutredningen

Även Åklagarutredningen gjorde uttalanden om tanken på jourdomstol i sitt betänkande (SOU 1992:61) *Ett reformerat åklagarväsende* (del A s. 365 ff.).

Utredningen bedömde att möjligheten att få ett system med jourdomstolar att fungera i praktiken i hög grad är beroende på utformningen av förundersökningsförfarandet. Om något förundersökningsförfarande inte skulle behövas, ansåg man att det inte skulle vara några större svårigheter att skapa en formell ordning där domstolsförhandlingen skulle följa mycket snart på brottet. Utredningen ansåg att den stora svårigheten i stället låg i att det brister i förutsättningarna för att i någon större utsträckning slopa kravet på förundersökning. Man uppfattade att jourdomstolstanken bygger på att man närmast direkt från brottsplatsen ska kunna inställa en misstänkt vid domstol. Bedömningen var att, även om det skulle kunna fungera i vissa mål, det i flertalet fall skulle vara svårt att förena ett sådant system med de krav på rättssäkerhet som ställs på förfarandet.

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor

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

Beredningen för rättsväsendets utveckling

Också Beredningen för rättsväsendets utveckling, vars arbete kommer att beskrivas mer utförligt i det följande, förkastade i betänkandet (SOU 2002:45) *Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål* tanken på ett system med jourdomstolar.

Jourdomstol för unga lagöverträdare

Krav på jourdomstolar för ungdomar har framförts vid flera tillfällen, exempelvis i riksdagsmotioner.

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

I Ungdomsbrottskommitténs betänkande (SOU 1993:35) *Reaktion mot ungdomsbrott* övervägde kommittén en ordning med jourdomstolar i syfte att åstadkomma snabba och resoluta ingripanden mot unga lagöverträdare men också med det intresset för ögonen att den unge inte skulle behöva vänta på att bli lagförd och få veta vilka konsekvenserna blev av hans brott.

Ungdomsbrottskommittén anförde bl.a. följande.

Om man med jourdomstol menar att den unge omedelbart efter det att han förövat ett brott skall inställas inför en domstol och genast få sin dom, reser sig dock en rad invändningar mot förfarandet: brottet måste utredas, uppgifter måste inhämtas angående den unges personliga förhållanden, målsägande måste ges möjlighet att framställa sina anspråk osv. Härtill kommer att det från rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt att den unge får tid att förbereda sitt försvar. Visserligen kan man säga att det finns en hel del mindre brott som inte kräver någon längre förberedelse, men det är inte sådana brott som i första hand är av intresse för en verksamhet med jourdomstol.

Vår slutsats är sålunda att det, även om man kan uppnå vissa kriminalpolitiska fördelar med sådana särskilda jourdomstolar i ungdomsmål, föreligger så stora nackdelar ur såväl rättssäkerhetssynpunkt som processekonomiska och rent praktiska synpunkter att ett system med särskilda jourdomstolar inte bör genomföras.

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

Regeringen tog ställning till Ungdomsbrottskommitténs förslag i propositionen (prop. 1994/95:12) *Handläggning av ungdomsmål* och instämde då i kommitténs bedömning att syftet med ett system med ungdoms- eller jourdomstolar skulle tillgodoses på annat sätt än genom att sådana domstolar inrättades (s. 34 ff.). Departementschefen anförde att man med jourdomstol måste avse en domstol som tjänstgör även under icke-ordinarie arbetstid för att möjliggöra att domstolsförhandlingen hålls i mycket nära anslutning till brottet. Utgångspunkten, uttalade hon, måste då vara att målet ska kunna avgöras vid ett enda rättegångstillfälle, vilket ska ligga i omedelbar anslutning till brottet eller brottsupptäckten.

Hon konstaterade vidare att ett system med jourdomstolar innebär stora kostnader och att jourdomstolar som dömer för brott samma dag som de begåtts eller påföljande morgon inte torde kunna få tillräcklig sysselsättning annat än på vissa platser och kanske bara under vissa tider. Det skulle, anförde hon, förmodligen bli mycket svårt att utnyttja jourdomstolens resurser helt och hållet eftersom måltillströmningen inte kan bli jämn och variationerna inte kan förutses.

Departementschefen framhöll vidare en rad praktiska problem, däribland svårigheter att nattetid kräva att målsägande och vittnen inställer sig, att den tilltalades möjligheter att ta sin rätt tillvara kan vara dålig t.ex. på grund av alkohol- eller narkotikapåverkan och att målsägandens hälsotillstånd kan hindra denne att inställa sig och höras i målet. Hon hänvisade också till RB:s krav på att den som ska infinna sig vid rätten eller annars fullgöra något i rättegången ska erhålla skäligt rådrum. Det skulle, bedömde hon, finnas en stor risk för att man i många fall skulle uppnå en snabb första inställelse inför rätten, men att förhandlingen sedan skulle behöva skjutas upp. I likhet med kommittén framhöll hon vidare svårigheterna att genast få fram en förundersökning och en personutredning samt risken för att målsägande regelmässigt inte skulle kunna få sin skadeståndstalan prövad i samband med brottmålet. Hon bedömde att målunderlaget för en jourdomstol som ska döma i omedelbar eller i mycket nära anslutning till brottet inte kan bli särskilt stort och tillade att det för många av de fall som kunde komma i fråga redan fanns snabba förfaranden, nämligen ordningsbot och strafföreläggande.

3.2.3 Beredningen för rättsväsendets utveckling

I slutet av år 2000 tillsatte regeringen en beredning med uppdrag att verka för rättsväsendets utveckling. Beredningen, som fick namnet *Beredningen för rättsväsendets utveckling*, kom att lämna nio betänkanden. Flera av dessa berör möjligheterna till en effektivare mängdbrottsshantering. Vi redogör i det följande för ett antal betänkanden från beredningen som vi anser ha direkt betydelse för mängdbrottsshanteringen.

Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar, SOU 2001:59

I sitt första delbetänkande lämnade beredningen förslag på ett huvudalternativ för hur – i vart fall vissa – komponenter i ett snabbförfarande i brottmål kan se ut. Förslaget gick i huvudsak ut på att åklagarens möjlighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling skulle utökas (de gällande reglerna var avsedda att tillämpas endast undantagsvis) och att åklagaren skulle få möjlighet att under förundersökningen besluta om att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten. Syftet med förslagen var att aktiviteter i ett mål eller ärende skulle kunna ske parallellt i högre grad, i stället för i en serie efter varandra. Tanken var att detta skulle kunna leda till totalt sett kortare genomströmningstider.

I betänkandet förkastades en idé om att polismyndigheten skulle ges behörighet att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten, främst på grund av risken för onödiga personutredningar. Man uteslöt dock inte att det senare kunde finnas anledning att på nytt överväga frågan.

När det gäller tillämpning av de nya bestämmelserna om åklagares behörighet att utfärda stämning och att inhämta yttrande från frivårdsmyndigheten, konstaterades att förutsättningarna lokalt i landet kan vara mycket olika och att det är rättsväsentet som ska ha avgörandet i sin hand när det gäller i vilken utsträckning de nya regelramarna ska tas i anspråk.

Författningsändringarna i anledning av beredningens förslag trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:147, bet. 2001/02:JuU24, SFS 2002:440 och 441).

Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning, SOU 2001:93

I det andra delbetänkandet var förslagen koncentrerade till frågan om förbättringar av den brottsutredande verksamheten. Beredningen föreslog att tillämpningsområdet för det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § RB skulle utvidgas. Man menade att om en större andel av brottsutredningarna kan göras i ett förenklat förfarande, så frigörs resurser som kan användas för att utreda fler brott. Vidare tänkte man sig att förenklad utredning i regel kan antas gå snabbare än en förundersökning, vilket skulle kunna leda till förkortade genomströmningstider. Beredningen föreslog att förutsättningarna för det förenklade förfarandet – kallat förenklad brottsutredning – skulle vara att det finns anledning att anta att brottet kommer att bli enkelt att utreda, dock bara om den misstänkte erkänner gärningen och erkännandet framstår som materiellt riktigt, eller om det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i tre år. Vissa tvångsmedel, däribland kroppsbesiktning, skulle få användas. Den enskilde förslags ha samma skyldighet att följa med till och stanna kvar för förhör som vid en förundersökning.

Beredningen föreslog att ordningen med s.k. förundersökningsanteckningar, dvs. fall då brottsutredningen genomförs som förundersökning men där vissa lättnader i dokumentationsskyldigheten gäller, skulle avskaffas (23 kap. 21 § tredje stycket RB).

Regeringen bedömde att förslagen skulle genomföras endast i det avseendet att beslag får användas inom det förenklade brottsutredningsförfarandet (prop. 2003/04:89, bet. 2003/04:JuU26). Författningsändringarna i den delen trädde i kraft den 1 juli 2004.

Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott, SOU 2002:44

I det tredje delbetänkandet föreslog beredningen bl.a. att en försöksverksamhet skulle inledas med förenklad handläggning av snatteribrott. Beredningen lämnade även ett förslag som innebar att ordningsbottsinstitutet skulle få ett utvidgat tillämpningsområde. Förslaget innebar i den delen att en polisman skulle kunna utfärda föreläggande av ordningsbot för brott med böter i straffskalan och för vilket ordningsbot har bestämts på det sätt som föreskrivs i 48 kap. 14 § RB, dock under förutsättning att endast penningböter kunde komma fråga i det enskilda fallet. Det primära syftet var att möjliggöra ordningsbotsföreläggande vid vissa fall av snatteri. Förslagen har inte lett till lagstiftning.

Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål, SOU 2002:45

I beredningens fjärde delbetänkande behandlades frågan om ett permanent snabbförfarande för brottmål. Med anledning av bl.a. de klara effektivitets-, kvalitets- och rättssäkerhetsvinster som beredningen såg, bedömde den att ett sådant snabbförfarande skulle kunna införas i vissa större städer och att det fanns möjlighet att reducera tiden från polismyndighetens kännedom om brottet till huvudförhandling till omkring fem veckor. Förslaget, som bl.a. byggde på att s.k. förenklad delgivning under vissa förutsättningar skulle få användas vid tingsrätten, låg till grund för försöksverksamheten *Snabbspåret* (prop. 2003/04:89, bet. 2003/04:JuU26, SFS 2004:505 och 2004:506) som beskrivs närmare i avsnitt 3.3.3.

Beredningen förkastade i betänkandet tanken på ett jourdomstolssystem, bl.a. med hänsyn till att ett sådant system inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som måste ställas på ett brottmålsförfarande. Man valde att inte heller gå vidare med en modell som bygger på de förslag av Trafikmålskommittén och Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor som vi har beskrivit i det föregående. Beredningen ansåg att utgångspunkten bör vara att ett snabbförfarande ska utformas så att förfarandet hos polis, åklagare och domstol följer i huvudsak samma regler som den vanliga handläggningen.

Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen, SOU 2003:74

Beredningen föreslog i sitt femte delbetänkande att vissa av de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder, som användes av polisen utan uttryckligt lagstöd, skulle lagregleras. I syfte att förkorta genomströmningstiderna föreslogs också en utvidgning av möjligheterna att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom. Förslaget gick i korthet ut på att det inte längre skulle krävas att det är *uppenbart* att rätten skulle döma till denna påföljd för att åklagaren ska få utfärda ett strafföreläggande. Kravet skulle i stället vara att det för åklagaren *inte finns anledning att anta något annat än*

att rätten skulle döma till villkorlig dom. Vidare föreslogs att man skulle slopa förfarandet med underrättelse om sådant strafföreläggande vid personligt sammanträffande, utom såvitt gäller unga lagöverträdare. Förslaget har inte lett till någon ändring av reglerna om strafföreläggande.⁴

En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare, SOU 2005:84

I beredningens sista delbetänkande lämnades olika förslag som rör uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare, bl.a. avseende mängdbrotten.

Beredningen ansåg att polisen självständigt skulle bedriva förundersökningar avseende mängdbrott. Den kvalificerade resurs som åklagarna utgör är begränsad och ska, menade man, i stort sett inte behöva tas i anspråk vid mängdbrotten. Man föreslog mot denna bakgrund att endast de förundersökningar där saken var av *omfattande eller svår* beskaffenhet skulle ledas av åklagare. Beredningen ansåg vidare att de allmänna reglerna om förundersökningsledning skulle tillämpas också i ungdomsärenden.

Man framhöll nackdelen med att ett ärende flera gånger kan ”vandra” mellan polismyndighet och åklagare, t.ex. av det skälet att åklagare behöver fatta beslut i tvångsmedelsfrågor. Man föreslog därför en ny bestämmelse i RB:s förundersökningskapitel som skulle möjliggöra att ärendet hela tiden kunde bli kvar hos polisen.

Beredningen fann att det i vissa avseenden är lämpligt att utvidga befogenheterna för polisiära förundersökningsledare. Ett förslag lades fram om att polisen skulle ges möjlighet att utfärda strafföreläggande i bötesfallen. Man föreslog också att strafföreläggande i stället skulle betecknas *påföljdsföreläggande*. Vidare föreslogs bl.a. att polisiära förundersökningsledare skulle ges behörighet att hos rätten begära förordnande av offentlig försvarare och målsägandebiträde samt att avbryta en förundersökning på den grunden att brott inte kan styrkas.

Om polisens förundersökningsledare skulle ges ansvar för fler och mer kvalificerade förundersökningar och beslut än tidigare, ansåg beredningen att man behövde säkerställa att de polisiära förundersökningsledarnas kompetens räcker för uppgifterna. Efter en diskussion om vilken bakgrund en förundersökningsledare lämpligen ska ha, konstaterade man att en kvalificerad utbildning inom området måste finnas och att dess inriktning, omfattning och huvudsakliga innehåll måste fastställas centralt. Beredningen ansåg att genomgången särskild utbildning bör utgöra ett behörighetskrav för polismän för att komma i fråga som polisiära förundersökningsledare.

Förslaget har inte lett till lagstiftning. Från och med den 1 maj 2009 har dock en möjlighet för polismyndighet att göra framställan till domstol om förordnande av offentlig försvarare och målsägandebiträde införts i fördelningscirkuläret. Vidare regleras numera i cirkuläret att åklagare inte behöver

⁴ Vi tar i avsnitt 13.2.2 upp diskussionen, om strafföreläggande avseende villkorlig dom kan användas i fler fall än i dag.

överta förundersökningsledningen när fråga uppkommer om vissa typer av tvångsmedel.

En nationell utbildning för polisiära förundersökningsledare infördes år 2006.

Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder, SOU 2005:117

Beredningen lämnade sitt slutbetänkande i februari 2006. I betänkandet behandlades bl.a. frågor om hur rättsväsendet kan ta tillvara att en misstänkt erkänner sitt brott. Det förslag som nog har störst intresse när det gäller mängdbrottshanteringen gällde införande av en möjlighet för tingsrätterna att under vissa förutsättningar meddela dom i brottmål utan huvudförhandling om den tilltalade hade erkänt gärningen. Beredningens förslag har genomförts endast beträffande förfarandet när ett beslag har hävts (prop. 2008/09:227). En möjlighet till avgörande utan huvudförhandling, som dock är begränsad till fall där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, har införts genom EMR-reformen (prop. 2004/05:131).

3.2.4 Övriga utredningar och lagförslag av intresse

Lagrådsremiss den 29 april 2010 Ny Delgivningslag

Regeringen har i en remiss som överlämnades till lagrådet den 29 april 2010 föreslagit att den nuvarande delgivningslagen ersätts av en ny lag. Denna är avsedd att förbättra förutsättningarna för delgivningsförfarandet. Meningen är att de möjligheter som elektronisk kommunikation ger ska kunna tas tillvara i högre grad än hittills. Bland annat föreslås att myndigheter under vissa förutsättningar ska kunna skicka handlingar som ska delges på elektronisk väg. Vidare läggs ett större ansvar än hittills på parterna. Avsikten är också att delgivningsbestämmelserna ska få en utformning som är tydligare och lättare att tillämpa. Lagförslaget innebär bl.a. att terminologin delvis ändras.

Av särskilt intresse för mängdbrottshanteringen är ett förslag som innebär att *förenklad delgivning* i vissa fall ska få användas vid delgivning med den tilltalade av stämning och andra handlingar i brottmål (föreslagen ändring i 33 kap. 6 § RB). Förenklad delgivning innebär att myndigheten sänder en handling till den sökta och därefter skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har sänts. (Enligt gällande bestämmelser ska kontrollmeddelandet skickas minst en dag efter det att handlingen skickades, medan man i remissen föreslår att kontrollmeddelandet alltid ska skickas närmast följande arbetsdag.) Vid förenklad delgivning krävs inte att delgivningsmottagaren verkligen har fått handlingen.

Enligt dagens reglering får förenklad delgivning som huvudregel inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar genom vilka förfarandet inleds. År 2001 infördes ett undantag från huvudregeln. Det är utformat på så sätt att en tilltalad i ett brottmål får delges stämningsansökningen och andra handlingar i målet genom förenklad delgivning om han eller hon i samband

med föreläggande av ordningsbot eller utredning av ett brott som får beivras genom sådant föreläggande har delgetts upplysning om att förenklad delgivning kan komma att användas i brottmålet (3 b andra stycket i 1970 års delgivningslag). Undantaget gäller alltså enbart ordningsbotsföreseelser.

Enligt förslaget i lagrådsremissen ska huvudregeln även fortsättningsvis vara att förenklad delgivning inte får avse stämningsansökningar eller andra handlingar genom vilka förfarandet vid myndigheten inleds. Förenklad delgivning ska dock kunna användas i förhållande till den tilltalade vid delgivning av stämning och andra handlingar i alla typer av brottmål. Så föreslås dock få ske endast under förutsättning att den tilltalade vid ett personligt sammanträffande med polisman, åklagare, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen har delgetts information om att sådan delgivning kan komma att användas vid tingsrätten. Skälet till att regeringen föreslår ett krav på ett personligt sammanträffande är risken för att den misstänkte anmars missuppfattar vad förenklad delgivning innebär.

Ytterligare en förutsättning för att förenklad delgivning ska få användas ska vidare vara att det vid den tidpunkt då handlingarna skickas till den tilltalade inte har förflutit längre tid än sex veckor sedan informationen lämnades. Den föreslagna tidsgränsen om sex veckor förefaller grunda sig bl.a. på ett förslag som lämnats i den s.k. Snabbspårsrapporten (mer om denna i avsnitt 3.3.3).

I remissen föreslås att handlingen och kontrollmeddelandet ska sändas med post till delgivningsmottagarens senast kända adress. Bestämmelsen är avsedd att vara teknikneutral. Det kan alltså komma i fråga att skicka handlingarna elektroniskt. Enligt förslaget ska förenklad delgivning ha skett när två veckor har förflutit från det att handlingen skickades. Det gäller dock endast om handlingen och kontrollmeddelandet har skickats på föreskrivet sätt och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen har kommit fram inom denna tid.

I remissen lämnas även ett antal andra förslag som innebär bl.a. att parterna ska vara skyldiga att uppge mobiltelefonnummer och e-postadress samt att privata stämningsmän under vissa förutsättningar ska kunna få samma delgivningsbefogenheter som de stämningsmän som polisen utser. Vi kommer senare i slutredovisningen (se avsnitt 8.3) att återkomma till de delar av förslaget som i första hand är intressanta för mängdbrottens del.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Ju 2009:7 Förundersökningsutredningen, Dir 2009:35

Regeringen beslutade den 7 maj 2009 att tillsätta en utredning avseende förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet. Av direktiven framgår sammanfattningsvis följande. En särskild utredare ska utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas och överväga hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål bör vara utformat. I uppdraget ingår frågor om bl.a. tillämpningen av objektivitetskravet, förundersökningsledarens ansvar, metoderna som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring, dokumentation och bevarande av utrednings- och bevismaterial, beslag som görs i bevissyfte och beslag i IT-

miljö samt rätten till rättsligt biträde i samband med ansökan om resning i brottmål.

Uppdraget har i den del som avser förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål redovisats i ett delbetänkande, SOU 2009:98. Uppdraget ska i övriga delar redovisas senast den 31 december 2010.

Ju 2009:10, Utredningen om förändrade regler om förundersökningsbegränsning i brottmål, Dir 2009:50

Regeringen beslutade den 4 juni 2009 att tillsätta en utredning avseende förändrade regler om förundersökningsbegränsning i brottmål. En särskild utredare ska bl.a.

- ta ställning till om åklagares behörighet att besluta om förundersökningsbegränsning i omfattande och komplicerade förundersökningar bör utökas,
- ta ställning till om polismyndigheterna bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall och
- lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga.

När det gäller frågan, om polismyndigheterna bör ges möjlighet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning, anges vidare i direktiven att utredaren ska

- överväga vilken närmare omfattning en sådan befogenhet i så fall bör ha och vilken kompetens som måste säkerställas inom polismyndigheterna för att en förändring i ansvarsfördelningen ska vara möjlig,
- uppmärksamma och analysera de rättssäkerhetsfrågor som aktualiseras med en sådan förändring och
- lämna de förslag till fullständiga författningsförändringar som bedöms vara nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2010.

Ju 2008:11, Målutredningen, dir 2008:49 och 2009:113

Målutredningen, som ska avge sitt betänkande senast den 15 juni 2010, ska analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller kompetens i domstolsförfarandet och att i förekommande fall lämna förslag på nya eller förändrade sådana åtgärder. Analysen ska omfatta alla måltyper som förekommer vid domstol.

Advokaters vittnesplikt och andra processrättsliga frågor, Prop. 2009/10:182

När en tilltalad är anhållen eller häktad ska tingsrätten, enligt 45 kap. 14 § andra stycket RB, hålla huvudförhandling inom en vecka från den dag då

åtalet väcktes. Undantag kan göras när ett längre uppskov är nödvändigt på grund av komplettering av utredningen, målets omfattning eller annan omständighet. I prop. 2009/10:182 föreslår regeringen att bestämmelsen i stället ska ange att huvudförhandling vid tingsrätten ska påbörjas *snarast och som huvudregel senast inom två veckor från den dag då åtalet väcktes*. Det är alltså fråga om en förlängning av tidsfristen.

Som motivering till förslaget anges bl.a. att det på den korta tid som står till buds är svårt för tingsrätterna att få ihop förhandlingsplaneringen med parter och ombud, att det är problematiskt att få förhörspersoner att komma till rätten med så kort varsel och att det kan vara svårt att få in tillräcklig utredning om den tilltalades personliga förhållanden. I förslaget anges att en mer flexibel frist ger samtliga berörda aktörer bättre möjligheter att planera sin verksamhet. Detta bör, menar man, sammantaget leda till att inte bara målen där den tilltalade är frihetsberövad utan även övriga mål vid tingsrätterna kan förberedas, sättas ut till förhandling och avgöras på ett mer effektivt sätt än hittills.

I propositionen uttalas att enveckasfristen ibland kan leda till att domstolarna tvingas ställa in andra huvudförhandlingar för att frigöra tid för mål med häktade. Detta, framhåller man, är mycket olyckligt för de berörda i de inställda målen och för domstolarnas verksamhet. Man tillägger att parter, vittnen och övriga inblandade i dessa mål har inrättat sig efter den utsatta förhandlingen och att en ny förhandling kanske inte alltid kan sättas ut så snart som är önskvärt. Vidare konstateras att inställda huvudförhandlingar regelmässigt innebär ökade kostnader för såväl domstolen som andra berörda.⁵

S 2009:05, Administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen, Dir 2009:66

Regeringen beslutade den 25 juni 2009 att tillsätta en utredning avseende behov av, och lämpligheten i, införande av ett administrativt sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612).⁶ Lagen innehåller en särskild straffrättslig reglering avseende ekonomiska förmåner för personliga ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna.

Om utredaren finner att ett administrativt sanktionssystem är lämpligt, ska utgångspunkten vara att såväl avgifter som straffansvar inte ska kunna komma i fråga för ett och samma fall av felaktig utbetalning. I det sammanhanget ska utredaren överväga vilka fall som ska omfattas av straffansvar respektive administrativa sanktioner. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2010.

⁵ Förslaget antogs av riksdagen den 26 maj 2010.

⁶ Utredning om brott enligt bidragsbrottslagen leds enligt fördelningscirkuläret i normalfallet av en polismyndighet.

3.2.5 Övriga förslag m.m.

Förslag år 2003 till ny arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning, RÅ 2002/0932, RPS USE-124-3661/02

Den 5 juli 2002 beslutade riksåklagaren och rikspolischefen gemensamt att låta en arbetsgrupp utarbeta ett förslag till en förändrad arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning. Inriktningen i förslaget, som lämnades den 3 januari 2003, var att poliser i ökad utsträckning skulle kunna vara förundersökningsledare i såväl enkla som medelsvåra ärenden, bl.a. innefattande mängdbrottslighet. Som en följd av förslaget skulle åklagarna kunna koncentrera sin förundersökningsledning till ärenden där saken är så komplicerad att åklagarnas särskilda kompetens behövs under förundersökningen. Den föreslagna utvidgningen innebar att polisen i normalfallet skulle vara förundersökningsledare avseende bl.a. grov misshandel, olaga frihetsberövande, grovt bedrägeri och rån av normalgraden.

Arbetsgruppen motiverade sina förslag med att de tillkommande brottstyperna i de flesta fall är vanligt förekommande och av förhållandevis okomplicerad karaktär. Man räknade med att förundersökningsledningen beträffande ca 80 000 brottsmisstankar per år med förslaget skulle överföras från åklagare till polis.

Förslaget innebar vidare att polisen skulle få rätt att fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall. I de fall åklagare anser att en polisledd förundersökning måste kompletteras ansåg arbetsgruppen att ledningen av förundersökningen skulle återgå till polisen. Man föreslog vidare att polisärra förundersökningsledare vid redovisning av utredning till åklagaren ska bifoga ett förslag till stämningsansökning. Man menade att en sådan ordning skulle bidra till kompetensutvecklingen inom polisen.

Promemorian Högre uppklaring av mängdbrotten

Professorn Leif GW Persson har i en PM den 8 december 2005 redovisat sina tankar om hur man ska kunna öka uppklaringen av de s.k. mängdbrotten.

I promemorian sägs att det inte finns det någon enkel och entydig definition av vad som avses med ett mängdbrott, men att de vanligaste kriterierna som man brukar nämna är att det rör sig om sådana brott som drabbar enskilda, är av enkel beskaffenhet och inte betingar ett alltför högt straffvärde samtidigt som de förekommer i mycket stor omfattning.⁷ Enligt promemorian anmäls årligen ca 800 000 mängdbrott till Polisen. Författaren anför att en av honom gjord studie visar att ca 700 000 av dessa brott knappast kan klaras upp med de resurser och metoder som polisen förfogar över. Enligt hans uppfattning är underlaget för klen, brottskadorna för små och utrednings-

⁷ Det har framgått i det föregående (se avsnitt 2.1) att regeringen för detta uppdrag har definierat mängdbrott såsom brott beträffande vilka förundersökning enligt gällande reglering leds av polis.

möjligheterna i regel obefintliga. Leif GW Persson har dessutom svårt att se några vägande skäl till att man ska satsa resurser på dessa brott.

Framtidens åklagarkammare

Under år 2007 diskuterade en arbetsgrupp vid Åklagarmyndigheten viktiga framtidsfrågor för åklagarväsendet. Diskussionen har sammanfattats i idéskriften *Framtidens åklagarkammare*. Idéskriften tar avstamp i två skilda framtidsfrågor: att bemästra det ökade ärendeflödet och att bemästra den ökade rörligheten på arbetsmarknaden. För vårt uppdrag är främst den första frågan intressant. I skriften framhålls åklagarnas tre huvuduppgifter, nämligen att leda förundersökningar, att besluta i åtalsfrågan och att föra talan vid domstol.

Vidare sägs att åklagare ska utföra endast arbetsuppgifter som ställer höga krav på åklagarkompetens. På så sätt, menar man, sparas resurser då andra arbetsuppgifter kan utföras till en lägre kostnad av annan personal.

Åklagarna ska enligt idéskriften koncentrera sina arbetsuppgifter till den allvarligare och mer komplicerade brottsligheten. Man tänker sig att fast anställda beredningsjurister skulle kunna handlägga enklare ärenden med behörighet att fatta beslut på eget ansvar (även föra talan i domstol). Resonemangen går också ut på att en mer rationell handläggning av enklare ärenden kan innebära att sådana ska koncentreras till vissa, särskilt utpekade, åklagarkammare.

I idéskriften föreslås att de polisiära förundersökningsledarna, vid redovisning av förundersökningsprotokoll till åklagare i enklare ärenden, ska kunna överlämna förslag på gärningsbeskrivning och bevisuppgift i elektronisk form.

Samarbetet mellan åklagare och polis i storstäderna ("Storstadsutredningen")

En arbetsgrupp fick i uppdrag av riksåklagaren (ÅM-A 2009/0858) att på ett övergripande plan studera samarbetet mellan åklagare och polis vid brottsutredningar i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Gruppen skulle särskilt bedöma om det finns speciella problem eller hinder i storstäderna som påverkar detta samarbete.

Arbetsgruppen presenterade sina iakttagelser och förslag i en rapport den 18 juni 2009. Man föreslog sammanfattningsvis

- att myndigheternas organisationer i storstäderna ses över och görs mer enhetliga och att därmed också enhetliga rutiner för ärendehandläggning med givna kontaktpunkter mellan åklagare och polis skapas,
- att forum inrättas på central nivå och på länsnivå för myndighetsgemensamma verksamhetsmål, strategier och prioriteringar i utredningsverksamheten,
- att fasta och enhetliga rutiner skapas för feedback och kritik och
- att det skapas incitament för att underlätta rekrytering av kriminalpoliser och för att åstadkomma en mer kontrollerad personalomsättning bland både kriminalpoliser och åklagare.

Vissa frågor som togs upp av Storstadsutredningen och som berör mängdbrottsbekämpningen har av riksåklagaren överlämnats till detta uppdrag för bedömning och eventuellt ställningstagande. Frågorna avser huruvida en precisering av den polisäre förundersökningsledarens roll kan och bör ske och vilka krav som bör ställas på honom eller henne, huruvida ledningen av en av polismyndigheten avslutad förundersökning normalt bör återgå till polismyndigheten i de fall åklagaren beslutar att återuppta denna samt hur återkopplingen avseende mängdbrottsutredningarnas kvalitet ska ske från Åklagarmyndigheten till polismyndigheterna.

3.3 Tidigare försök med snabbare lagföring

3.3.1 Tidigare mängdbrottssatsningar

Runt om i landet har det från tid till annan gjorts olika satsningar som har haft till syfte att uppnå en snabbare lagföring. Projektet Kvickare lagföring genom ökad samverkan bedrevs vid millennieskiftet i Jönköping och i Umeå. Ett genomströmningsprojekt har bedrivits i Jönköping och i Örebro och projektet Åklagare och Polis i Samverkan i Halland. Projektet Snabbare Lagföring (SL), som inte rörde mängdbrott men väl förkortade handläggningstider, bedrevs i Handen och i Nacka. Några av de regionala och lokala projekten redovisas närmare strax.⁸

De genomförda projekten hade flera positiva effekter såsom kortare genomströmningstider, minskade balanser, fler fällande domar och färre överklaganden. Emellertid har det ofta varit svårt att få en tillräcklig volym av ärenden i verksamheten. Avsatta resurser har därför inte kommit till fullt utnyttjande.⁹

Både Polisen och Åklagarmyndigheten har gjort särskilda mängdbrottssatsningar.

Riksåklagaren utfärdade år 2002 riktlinjer avseende arbetssättet vid bekämpningen av mängdbrott; den s.k. mängdbrottsreformen. Begreppet mängdbrott definierades då som brott som är vanligt förekommande och som drabbar många människor men som sett som enskilda brott straffrättsligt sett bedöms som mindre allvarliga. Mängdbrottsreformen ledde till att ett antal mängdbrottsspecialister tillsattes inom Åklagarmyndigheten. En utvärdering av reformen gjordes år 2005. Den visade bl.a. att vid de åklagarkammare där mängdbrottsspecialister hade tillsatts hade särskilda mängdbrottsprojekt genomförts tillsammans med polisen. Utvärderingen visade också att de nya arbetsmetoderna hade lett till ökad lagföring och kortare genomströmningstider.

Polisen genomförde ett mängdbrottsprojekt åren 2005-2007. Detta innebar att varje polismyndighet genom brottsförebyggande arbete och förbättrade utredningar skulle öka antalet upplösta brott med inriktning på misshandels-, tillgrepps- och skadegörelsebrott. De enskilda polismyndigheterna skulle med hjälp av Polisens nationella utredningskoncept (PNU) och Poli-

⁸ Beskrivningen av bedrivna projekt är hämtad från Snabbspårsrapporten, s. 28 ff.

⁹ Se Snabbspårsrapporten, s. 28.

sens underrättelsemodell (PUM) införa nya arbetsmetoder i syfte att nå det uppsatta målet.

Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Umeå hade enligt Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för år 2007 i uppdrag att utvärdera samtliga allmänna åklagarkammars mängdbrottsbekämpning under året med utgångspunkt i de riktlinjer som Åklagarmyndigheten utfärdade den 27 februari 2006 (ÅMR 2006:2). De slutsatser som drogs kan sammanfattas på följande sätt. Det rättspolitiska syftet med Åklagarmyndighetens mängdbrottsreform, dvs. att fler gärningsmän ska lagföras, hade inte uppnåtts. Lagföringen ökade mellan åren 2006 och 2007 vid fem av kamrarna medan sex kammare hade oförändrade resultat och resten vikande. Endast två åklagarkammare hade minskat sina genomströmningstider. Denna minskning var emellertid marginell; det rörde sig om en dag. Ungefär en tredjedel av åklagarkamrarna hade inte någon organisation eller rutin för handläggning av mängdbrottsligheten som svarade mot de krav som skulle gälla från den 1 juni 2008. Det ansågs för tidigt att dra några generella slutsatser kring hur polisens arbetsmetoder PNU och PUM hade slagit igenom. En allmän bedömning var emellertid att antalet polisleda förundersökningar som redovisades till åklagarkamrarna hade ökat men att kvaliteten hade sjunkit.

3.3.2 Närmare beskrivning av några lokala projekt

Jönköping

I Jönköping bedrev polismyndigheten, åklagarkammaren, tingsrätten, Kriminalvården (frivården) och en företrädare för advokaterna från mars 1999 och under drygt ett år projektet KLÖS (Kvickare Lagföring genom Ökad Samverkan). Projektet var upplagt på i stort samma sätt som det som senare bedrevs i Umeå. I Jönköping innefattades

- grovt rattfylleri, olovlig körning och andra trafikbrott,
- stöld, snatteri eller annat förmögenhetsbrott,
- hot eller våldsbrott och
- narkotikabrott.

Erfarenheten från Jönköping är att mängden ärenden från början inte var tillräckligt stor för att det skulle vara motiverat att avsätta särskilda halv- eller heldagar vid tingsrätten för huvudförhandling. Man såg dock, delvis beroende på en omorganisation som gjordes hos polisen, att mängden ärenden från polisen efter hand ökade och att ärendemängden mot slutet av projekt-tiden skulle kunna vara tillräckligt stor för att fylla i vart fall särskilda halv-dagar vid tingsrätten. Då uppkom emellertid problem vid tingsrätten i form av hög arbetsbelastning. Det förekom också att personer som skulle delta vid förhandlingarna inte kunde komma på de tidpunkter som bestämdes. Detta medförde att det inte sällan var svårt att hålla huvudförhandling inom den tid som var tänkt.

Umeå

I Umeå startade i februari 2000 Polismyndigheten i Västerbotten, åklagarkammaren i Umeå, tingsrätterna i Umeå, Lycksele och Skellefteå, Kriminalvården (frivården) i Umeå samt en advokat också ett projekt med namnet KLÖS. I februari 2001 beslutades att projektet skulle permanentas och fortsätta som ordinarie arbetsmetod. Syftet med arbetssättet var att korta ned tiden mellan brott och straff för att på det sättet uppnå bättre bevisläge, kortare genomströmningstider, en starkare brottsförebyggande effekt och ett mer kostnadseffektivt förfarande. Som huvudinriktning omfattade arbetsmetoden följande ärendetyper.

- Grovt rattfylleri.
- Olovlig körning, grovt brott, där annan påföljd än böter kunde påräknas.
- Våld eller hot mot tjänsteman, enklare misshandelsfall och olaga hot i samband med misshandel.
- Brott av brottsaktiva personer (oavsett brottets karaktär).
- Brott av person som varit frihetsberövad (gripen, anhållen eller häktad) men som försatts på fri fot av åklagare.

Gemensamt för samtliga dessa ärenden var att de skulle avse gärningar som vanligtvis inte krävde särskilt omfattande utredning utan kunde slutföras inom en kort tid. I detta låg att utredande polisman hade fem arbetsdagar på sig för att slutföra förundersökningen. Åklagare skulle väcka åtal samma dag eller dagen efter den dag då ärendet slutredovisades till åklagarkammaren. Slutligen hade tingsrätten fjorton dagar på sig för att hinna infordra personundersökning samt kalla till huvudförhandling.

Projektet lades ned i februari 2003. Anledningen till det var att polisen inte inom den överenskomna tiden kunde leverera förundersökningar i tillräcklig omfattning avseende de brottstyper som var aktuella.

Göteborg

Polisen, 1:a åklagarkammaren i Göteborg, Göteborgs tingsrätt och Kriminalvården (frivården) genomförde åren 2000 – 2001 ett mindre snabbspårsprojekt. Projektet föll därför att polisen inte förmådde redovisa det antal förundersökningar som krävdes för att arbetsmetoden skulle fungera.

Borås

Polisen, åklagarkammaren i Borås, Borås tingsrätt och Kriminalvården (frivården) bedrev åren 2001 – 2003 ett snabbspårsprojekt kallat Ökad samverkan. Projektet byggde på målsättningen att huvudförhandling skulle hållas inom sex veckor från brottsanmälan, varav tingsrätten hade två veckor till sitt förfogande. Projektet föll i första hand därför att polisen hade svårt att fullfölja sitt åtagande i det.

Halmstad

Åklagarkammaren i Halmstad och Halmstads tingsrätt bedrev åren 2003–2005 ett samverkansprojekt kring handläggningen av mängdbrott såsom rattfylleri och grovt rattfylleri, olovlig körning, snatteri, stöld, narkotikabrott som var ringa, olovligt avvikande från trafikolycksplats och brott mot knivlagen. Mål med en beräknad förhandlingstid vid tingsrätten om 15 – 45 minuter markerades av åklagaren som snabbmål och sattes inledningsvis ut på särskilda sessionsdagar, senare som halva dagar på ordinarie rättegångsdagar. Projektet gav goda resultat. Förhandlingsdagarna blev effektiva och genomströmningstiderna blev mycket korta. Detta upplevdes som positivt särskilt av dem som var åtalade för grovt rattfylleri.

Samverkansprojektet upphörde i samband med att tingsrätten genomgick en omorganisation år 2005.

Handen

Under tiden den 15 april 1999 till den 15 april 2000 genomförde dåvarande Handens tingsrätt, dåvarande 6:e åklagarkammaren i Stockholm, Södertörns polismästardistrikts enhet i Handen och frivården i Nacka/Haninge det tidigare nämnda projektet, Snabb lagföring (det s.k. SL-projektet). Projektet var inriktat mot brott angående våld mot kvinnor, övriga våldsbrott och övriga brott med fängelse i straffskalan. Det var alltså i huvudsak inte ett mängdbrottsprojekt men nämns ändå här som ett exempel på åtgärder som syftat till en snabbare lagföring. Under projekttiden handlades ca 200 ärenden. Av de ärenden i vilka åtal väcktes avsåg 53 procent våld eller hot mot kvinna, 23 procent övriga våldsbrott och 16 procent förmögenhetsbrott. Ambitionen var att det skulle ta högst fyra dagar från anmälan till dess beslut i åtalsfrågan meddelades. Detta uppnåddes inte. Den genomsnittliga tiden uppgick till 22 dagar. I genomsnitt hölls huvudförhandlingen 10 dagar efter det att åtal hade väckts och således 32 dagar efter det att brottet hade anmälts. Endast någon enstaka dom överklagades. Arbetsmetoderna fortsatte att tillämpas en tid efter det att projekttiden hade gått ut. De goda resultaten uppnåddes på grund av individuella insatser vilket var både styrkan och svagheten i arbetsmetoden. Det visade sig svårt att över tiden upprätthålla de goda resultaten.

3.3.3 Snabbspåret – En försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål

Efter beslut av regeringen bedrevs det från sommaren 2004 till våren 2008 en försöksverksamhet med snabbare handläggning av mängdbrottslighet, det s.k. Snabbspåret. Ursprungligen bedrevs försöksverksamheten vid Stockholms tingsrätt, under medverkan av åklagare vid City åklagarkammare i Stockholm, polis från City polismästardistrikt samt företrädare för Frivården Fridhemsplan och Rättsmedicinska avdelningen i Solna. Efter en utvärdering från Brå beslutade regeringen den 8 februari 2007 att försöksverksamheten skulle förlängas och utvidgas till att avse även motsvarande myndig-

heter och domstolar i Helsingborg och Uppsala. Den utvidgade verksamheten inleddes efter sommaren 2007 och avslutades under våren 2008. Projektet bedrevs, under ledning av Åklagarmyndigheten, av en styrgrupp där också företrädare för Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket ingick. Även Brå medverkade.

De brott som skulle handläggas inom Snabbspåret var mängdbrottsärenden, definierade som sådana brott som faller under polisens förundersökningsledning. Inom 35 dagar från det att brottet hade anmälts skulle det utredas, gärningen åtalas och den tilltalade delges stämningsansökningen. Av denna tid disponerade polisen de första 14 dagarna för utredning, varpå åklagare hade två dagars och domstol tre dagars handläggningstid. Återstående tid skulle åtgå för förenklad delgivning. Sådan delgivning kunde nämligen användas enligt en särskild försökslagstiftning (lagen [2004:505] om försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål). Senast på den trettiofemte dagen skulle delgivning ha skett.

Åklagarmyndighetens, Rikspolisstyrelsens, Domstolsverkets, Kriminalvårdens och Rättsmedicinalverkets uppdrag var att effektivisera och utvärdera försöksverksamheten. Uppdraget redovisades i en rapport som överlämnades till Justitiedepartementet den 15 oktober 2008. I Snabbspårsrapporten gjordes bedömningen att en modell som bygger på samma moment som försöksverksamheten, men med vissa modifikationer, har förutsättningar att lyckas. Man föreslog bl.a. att ett fortsatt snabbspårsförfarande borde bygga på förenklad delgivning som grund och att den frist inom vilken förenklad delgivning skulle vara klar skulle förlängas till åtta veckor, jämfört med de fem som hade tillämpats vid försöksverksamheten.

3.3.4 Sammanfattning

Flera av de bedrivna projekten för snabbare lagföring ledde till positiva resultat under den tid de bedrevs. Emellertid är den samlade bilden entydig: Det är svårt att nå någon uthållighet när det gäller projekt av detta slag. En återkommande anledning till att projekten inte har levt vidare har varit att ärende- och målmängden inte har varit tillräckligt stor för att motivera särskilda handläggningsrutiner för mängdbrottsligheten.

I Snabbspårsrapporten gjordes bedömningen att projektformen som arbetsmetodik har den begränsningen att den ofta framstår som något tillfälligt, som ett experiment eller ett undantag från vanliga handläggningsrutiner. Man menade att ett projekt tenderar att haverera när det möter motstånd eller inte lever upp till ställda förväntningar. Slutsatsen var att projektet som arbetsform saknade stabilitet.¹⁰

En annan förklaring till att projekt inte har levt vidare kan vara att de har varit knutna till några särskilda personer. När de drivande personerna försvinner, dör projektet ut och verksamheten återgår till det gamla. Detta tydliggör behovet av en tydlig och uthållig ledning och styrning av verksamheten.

¹⁰ Snabbspårsrapporten s. 30 f.

När det gällde Snabbspåret kan sägas att redan de av regeringen givna förutsättningarna innebar svårigheter att genomföra projektet och få det att ”sätta sig”. Den tidsperiod som ställdes till förfogande för att genomföra projektet var nämligen alltför kort, vilket också framfördes i Snabbspårsrapporten.¹¹

¹¹ Snabbspårsrapporten s. 98 f.

4 Mängdbrottshandlingen i dagsläget

4.1 Inledning

I detta avsnitt ges en övergripande beskrivning av Polisens, Åklagarmyndighetens och tingsrätternas hantering av mängdbrotten i dagsläget. Vi börjar med att beskriva den s.k. rättskedjan i brottmål. I det sammanhanget anger vi ramarna för polismyndigheternas, Åklagarmyndighetens och tingsrätternas uppgifter. Vi tar också upp några av de grundläggande regler som styr hur mängdbrottsärendena hanteras.

Därefter följer en redogörelse för olika verksamhetsmål och för aktuella statistikuppgifter när det gäller bl.a. ärendevolymer och resultat. I någon utsträckning beskrivs också hur man på olika håll organiserar sin mängdbrottshandling.

För den som läser avsnittet är det viktigt att känna till att Polisen, Åklagarmyndigheten och tingsrätterna mäter och följer upp sina respektive verksamheter på olika sätt.

Polisens uppföljning avseende genomströmningstider tar sikte på kategorin *ärenden*. Ett ärende hos Polisen kan innefatta flera brottsmisstankar. Det framgår inte av statistiken om polis eller åklagare har lett förundersökningen. Däremot kan man mäta genomströmningstider m.m. för ärenden som *typiskt sett* är polisledda.¹²

Basen för Åklagarmyndighetens statistiska redovisning är *brottsmisstankar*. De mått som används hos Polisen respektive Åklagarmyndigheten är alltså inte direkt jämförbara. Inte heller kan man direkt jämföra Åklagarmyndighetens och polismyndigheternas ärenden.

Tingsrätterna följer i dagsläget inte upp brottsmisstankar utan *brottmål*. Ett brottmål kan innefatta flera ärenden från Åklagarmyndigheten och flera brottsmisstankar. Det innebär att inte heller tingsrätternas statistik fullt ut kan jämföras med Polisens eller Åklagarmyndighetens statistik.

Det är vidare så att tingsrätterna inte registrerar vilken myndighet som har lett en viss förundersökning. Den uppgiften är alltså inte sökbar i domstolarnas datasystem. I syfte att få fram rimligt tillförlitliga uppgifter om genomströmningstider vid tingsrätterna för mängdbrott – dvs. brottmål med polisledda förundersökningar – har vi använt Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Domstolsverket har då, på brottsmisstankenivå, sett till den tid som gått från det att åklagaren har fattat sitt åtalsbeslut till det att tingsrätten har avslutat saken genom en dom.

¹² Mätningen avser genomströmningstiden i medeltal. Det innebär att värdet kan vara påverkat av "extremvärden" som bl.a. kan uppkomma genom att flera gamla ärenden har avslutats under den period som mätningen gäller.

4.2 Rättskedjan

4.2.1 Allmänt

Man brukar ibland uttrycka det som att rättsväsendets olika delar, däribland Polisen, Åklagarmyndigheten och domstolarna, verkar i en rättskedja. Det brukar då sägas att rättskedjan i brottmål består av fyra grundläggande moment, nämligen

- utredning av brott,
- åtalsprövning,
- lagföring och
- verkställighet av påföljd.

Vårt uppdrag gäller de första tre leden i kedjan. I den följande framställningen bortser vi därför från verkställighetsfrågor. Kriminalvården har dock en viktig funktion att fylla när det gäller påföljdsbestämningen i domstol, varför frågor om samverkan mellan i första hand domstolarna och Kriminalvården är intressanta. Vi diskuterar sådana frågor i kapitel 11.

Förståelsen av en framställning om hur verksamheten i rättsväsendet kan bli effektivare underlättas om man har en klar bild av vilka roller som Polisen, Åklagarmyndigheten och tingsrätterna har i mängdbrottshanteringen. Det är också bra att känna till vilka huvudsakliga regler och förutsättningar som gäller för deras verksamhet. Vi kommer därför i detta avsnitt att ge en sådan bild.

4.2.2 Polisen

Ansvar för utredning av brott vilar på polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten. Kännetecknande för mängdbrotten är, enligt den definition som regeringen har ställt upp, att det är en polismyndighet som har lett utredningen. Det är alltså polisen som har den brottsutredande funktionen när det gäller mängdbrott.

Den som leder en förundersökning benämns förundersökningsledare. För mängdbrottens del är det den polisiära förundersökningsledaren som bär ansvaret för brottsutredningens bedrivande.

Reglerna om förundersökning finns huvudsakligen i 23 kap. RB. Där regleras bl.a. när en förundersökning ska inledas respektive läggas ned, samt vem som ska leda förundersökningen.

Så snart det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats och det inte är uppenbart att brottet inte går att utreda, är huvudregeln att en förundersökning ska inledas. En polisman får dock enligt bestämmelser i polislagen (1984:387) lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Enkelt ut-

tryckt innebär detta att en polisman får avstå från att rapportera sådana bötesbrott som framstår som obetydliga och i stället nöja sig med att göra ett påpekande eller ge en erinran till den som har gjort fel.

Gränsen för när åklagare ska leda en förundersökning går enligt RB vid när saken inte är ”av enkel beskaffenhet”. Bestämmelserna om förundersökningsledarskap kompletteras av fördelningscirkuläret. Reglerna innebär bl.a. att en åklagare ska överta ledningen av förundersökningen om det under förundersökningen krävs någon annan åtgärd av domstol än förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde eller om fråga uppkommer om användande av vissa tvångsmedel, däribland frihetsberövande. Åklagare leder också förundersökningar mot misstänkta som inte har fyllt 18 år om det rör sig om en misstanke om brott som har mer än fängelse sex månader i straffskalan.

Under förundersökningen ska polisen utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom eller henne. Förundersökningen ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Polisen ska under utredningen beakta omständigheter och bevis som talar både för och emot den misstänkte. Finns inte längre anledning att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned.

Det finns vidare möjlighet att lägga ned en förundersökning med stöd av de processekonomiskt motiverade bestämmelserna i 23 kap. 4 a § RB. Detta kallas *förundersökningsbegränsning*. Beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas bl.a. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse (mer om detta i det följande). En förutsättning är i det fallet att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Beslut om förundersökningsbegränsning måste med dagens regelverk alltid fattas av åklagare. Det pågår dock en utredning som ska ta ställning bl.a. till om polismyndigheterna bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall (se avsnitt 3.2.4).

I 23 kap. RB finns också bestämmelser bl.a. om formerna för förhör, under rättelse om misstanke och om genomförd utredning. Det ställs upp särskilda krav på hur det som har förekommit under förundersökningen ska dokumenteras.

Utgångspunkten är att dokumentation av en förundersökning ska ske genom upprättande av ett förundersökningsprotokoll. Men det finns möjligheter att göra undantag från denna regel i vissa fall. I 23 kap. 21 § tredje stycket RB anges nämligen att det i mindre mål i stället får föras kortfattade anteckningar över det väsentliga som har förekommit vid förundersökningen, s.k. förundersökningsanteckningar. En förutsättning är att brottet inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. I sådana anteckningar kan utsagor redovisas på ett förenklat sätt och behöver, till skillnad från vad som gäller utsagor som har antecknats i förundersökningsprotokoll, inte granskas av den hörde. Det ska dock alltid framgå om den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen.

I 23 kap. 22 § RB görs ett undantag från kravet på att brottsutredningar ska göras i form av förundersökning. Bestämmelsen anger att förundersökning inte behöver genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Utredningen har samma syften som en förundersökning och måste följa samma principer. Bestämmelsen tar sikte i första hand på situationer när brottet kan utredas direkt på platsen men kan också användas t.ex. när den misstänkte erkänner och det samtidigt finns förutsättningar för att utfärda strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot.

De formella skillnaderna mellan förfarandet vid förundersökning och utredning enligt 23 kap. 22 § RB kan sammanfattas i tre punkter.

- För det första finns ingen formell skyldighet att i den förenklade utredningsformen underrätta den misstänkte om misstanke om brott på det sätt som enligt 23 kap. 18 § första stycket RB gäller under förundersökning.
- För det andra behövs det inget förundersökningsprotokoll vid utredning enligt 23 kap. 22 § RB. Utredningen måste dokumenteras men en förhörsutsaga behöver inte anges på annat sätt än som en redogörelse för det väsentliga innehållet.
- För det tredje behöver den misstänkte inte underrättas om rätten att ta del av utredningen när den är slutförd. En s.k. slutdelgivning, som är nödvändig under förundersökning, behöver alltså inte genomföras.

Beslag men inte andra tvångsmedel får numera förekomma vid förenklad utredning.

En färdigställd förundersökning eller en förenklad brottsutredning ska redovisas till Åklagarmyndigheten. Vid vissa mindre förseelser har polisen emellertid möjlighet att själv lagföra brottet genom att utfärda ett föreläggande om ordningsbot. Det gäller sådana förseelser som inte kan leda till strängare påföljd än penningböter och för vilka Riksåklagaren har fastställt ordningsbotens belopp. Det har Riksåklagaren gjort för bl.a. ett stort antal trafikförseelser.

Om den misstänkte godkänner ordningsboten är ärendet avslutat. Om han eller hon däremot inte godkänner ordningsboten går ärendet vidare till åklagaren.

En godkänd ordningsbot gäller som en lagakraftvunnen dom och antecknas i belastningsregistret. Föreläggande om ordningsbot får inte utfärdas, om den misstänkte förnekar gärningen, om föreläggandet inte omfattar alla brott av den misstänkte som polisen vet föreligger till bedömning eller om det finns anledning att anta att det kommer att föras en talan om enskilt anspråk. Föreläggande bör inte utfärdas, om det i annat fall kan antas vara påkallat att åklagare prövar fråga, om strafföreläggande ska utfärdas eller åtal väckas för brottet. (Vi diskuterar i kapitel 13 om Polisen kan ges behörighet att utfärda förelägganden om ordningsbot i fler fall än i dag.)

4.2.3 Åklagarmyndigheten

När polismyndigheten har redovisat en brottsutredning till åklagaren ska åklagaren ta ställning hur saken ska hanteras vidare. Åklagaren ska fatta beslut i frågan, om åtal ska väckas. Innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan ska förundersökningsprotokollet ha fått sin slutliga form.

Om åklagaren på objektiva grunder bedömer att det finns förutsättningar för en fällande dom är han eller hon skyldig att väcka åtal (20 kap. 6 § RB). Detta brukar uttryckas så, att åklagaren har en absolut åtalsplikt. Åklagaren ska dock under vissa förutsättningar lagföra brottet genom att utfärda ett strafföreläggande. Ett sådant föreläggande innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Under vissa förutsättningar får strafföreläggande avse villkorlig dom med eller utan böter. Också skadeståndsanspråk kan omfattas av ett strafföreläggande.

Precis som vid ordningsbotsföreläggande har ett godkänt strafföreläggande samma verkan som en lagakraftvunnen dom. Skillnaden är att åklagaren inte väcker åtal och att det därmed inte blir någon rättegång. Vi kommer i kapitel 13 att diskutera om strafföreläggande avseende villkorlig dom kan användas i fler fall än i dag.

Åklagaren kan i vissa fall meddela beslut om åtalsunderlåtelse. Det blir då varken åtal, rättegång eller påföljd. Däremot räknas åtalsunderlåtelse som ett beslut om lagföring. Det måste alltså stå klart att den misstänkte har begått brottet. Åtalsunderlåtelse antecknas i belastningsregistret. Åklagare får besluta om åtalsunderlåtelse under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
3. om den misstänkte har begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet eller
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får underlåtas även i andra fall, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Åtalsunderlåtelse kan alltså t.ex. beslutas när en person nyligen har fått en påföljd för ett brott och det nya brottet inte skulle leda till att påföljden skärptes.

Om åklagaren fattar beslut att väcka åtal ska han eller hon göra det genom att inge en stämningsansökning till rätten. Det ligger i åklagarens tjänsteplikt att väcka åtalet så snart omständigheterna medger det, se Gärde, 1949, s. 313 samt JO 1966 s. 285 och JO 1977/78 s. 55. I stämningsansökningen

ska åklagaren ange bl.a. den tilltalade och målsäganden. Åklagaren ska också ha med en beskrivning av den brottsliga gärningen med uppgift om tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter, som behövs för dess kännetecknande. Genom åtalsbeslutet och gärningsbeskrivningen sätter åklagaren ramarna för brottmålsprocessen.

Vid rättegången har åklagaren ställning som part i målet och har till uppgift att bevisa att brottet har begåtts av den misstänkte. Det är sedan domstolens uppgift att bedöma om bevisningen är tillräcklig.

4.2.4 Tingsrätterna

Tingsrätternas uppgift i mängdbrottshanteringen är att rättssäkert och effektivt handlägga de mål som ges in till domstolen. De ska inte delta i det brottsförebyggande eller brottsutredande arbetet och inte heller verka för en ökad lagföring. Tingsrätternas roll är att pröva om den bevisning som har lagts fram för att styrka åklagarens gärningspåstående är tillräcklig och, i de fall den tilltalade befinns skyldig, utdöma de påföljder och andra rättsföljder som kan bli aktuella.

När en stämningsansökning kommer in till tingsrätten måste rätten först av allt kontrollera att den inte ska avvisas. Det ska ske bl.a. om det är uppenbart att det föreligger ett rättegångshinder. Man får anta att det är mycket sällsynt att en stämningsansökning i brottmål som kommer från åklagaren avvisas.

Om avvisning inte sker ska rätten utfärda stämning på den tilltalade att svara på åtalet. Stämningsansökningen och eventuella skriftliga bevis delges då den tilltalade. Samtidigt föreläggs den tilltalade att uppge vilken bevisning som han eller hon åberopar och vad som ska styrkas med varje bevis. Om den tilltalade inte vill åberopa någon egen bevisning är det vanligt att han eller hon inte kommer in med något skriftligt svaromål, utan svarar på åtalet först vid huvudförhandlingen i målet.

Huvudregeln är att ett brottmål ska avgöras efter huvudförhandling. RB medger dock vissa undantag från detta, bl.a. vid avskrivning efter det att åtalet har lagts ned av åklagaren. Rätten får också under vissa förutsättningar döma (dvs. ta ställning till åtalet i sak) utan att hålla huvudförhandling i målet. Detta gäller bl.a. i mål där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter. Förutsättningarna för detta kommer att utvecklas närmare i avsnitt 8.6.2.

Om huvudförhandling krävs ska rätten bestämma tid för sådan förhandling så snart som möjligt. Parterna samt eventuella ombud och förhörspersoner ska kallas till förhandlingen. Det är vanligt att rätten utfärdar stämning och kallar till huvudförhandling i ett sammanhang. Men det förekommer också att rätten i första läget utfärdar stämning med föreläggande för den tilltalade att ange sin bevisning och först senare kallar till förhandling. Detta förfarande kallas ofta att man utfärdar *bevisstämning*.

Det vanliga är att stämning och kallelser sköts av rätten, men rätten får i samråd med den berörda åklagaren eller med Åklagarmyndigheten uppdra åt

åklagare att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling. Det sker dock i realiteten mycket sällan, vilket kommer att utvecklas närmare i avsnitt 8.4.

Andra vanliga förberedande åtgärder vid tingsrätterna är beslut i fråga om förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde. Sådana beslut fattas ofta i samband med att man utfärdar stämning och kallar till huvudförhandling. En begäran om att tingsrätten ska förordna offentlig försvarare eller målsägandebiträde kan också komma från polisen eller åklagaren redan innan åtal har väckts. I sådana fall lägger tingsrätten som regel upp ett mål som förblir öppet i väntan på att åtal kommer in avseende den aktuella brottsmisstanken.

En annan förberedande åtgärd är att besluta om den personutredning som behövs. Innan åtal har väckts kan även åklagaren under vissa förutsättningar fatta beslut om att hämta in ett yttrande från Kriminalvården. Reglerna för att inhämta yttrande från Kriminalvården utvecklas i avsnitt 8.5.

Det kan vara värt att veta att många av de förberedande åtgärderna numera kan vidtas självständigt av annan personal vid domstolen än domare. Det är t.ex. vanligt att brottmålen förbereds av domstolssekreterare.

Som har antytts i det föregående kan ett mål avslutas på mer än ett sätt. Målet kan t.ex. komma att skrivas av, bl.a. om åklagaren lägger ned åtalet. Då har rätten inte tagit ställning till åtalet i sak. Om målet inte avslutas på annat sätt dessförinnan, dömer tingsrätten i målet. Det innebär bl.a. att rätten tar ställning till om åklagaren har bevisat det som har påståtts i stämningssökningen och att domstolen bestämmer en eventuell påföljd.

4.3 Närmare om verksamheten hos polismyndigheterna

I det följande beskrivs de verksamhetsmål som gäller för Polisens verksamhet. Vidare redogörs för Polisens ärendevolym och resultat när det gäller mängdbrotten. Slutligen ges en kortfattad beskrivning av hur en brottsanmälan hanteras från det att den kommer in till dess ärendet avslutas.

4.3.1 Verksamhetsmål m.m.

För Polisens verksamhet finns det inte några särskilda mål avseende genomströmningstider. För brottstyperna våld i offentlig miljö (misshandel utomhus) och tillgrepp genom inbrott, som till stora delar är mängdbrott, finns kvantitativa mål som går ut på att en viss andel av de ärenden som kommer in ska redovisas till åklagare. I övrigt finns det i planeringsförutsättningarna angivet avgörande förutsättningar för verksamheten när det gäller de viktigaste delarna av PNU, däribland inledande utredningsåtgärder, förundersökningsledningens kompetens och organisationen av förundersökningsverksamheten samt brottsamordning och kriminalteknik.

I 2010 års regleringsbrev anges ett antal olika indikatorer som Rikspolisstyrelsen ska redovisa utvecklingen av, dels per tertial, dels i samband med årsredovisningen. Sådana indikatorer är bl.a. antalet anmälda brott samt antal

och andel personuppklarade brott. Med personuppklarade brott avses enligt Brå:s definition brott för vilka det har beslutats om åtal, utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. Rikspolisstyrelsen ska vidare redovisa antalet ärenden som har redovisats till Åklagarmyndigheten, antalet ärenden där förundersökning har inletts, antalet öppna ärenden samt andelen öppna ärenden som är äldre än 6 månader av de inkomna ärendena. En annan indikator i regleringsbrevet är genomströmningstiden i median i ärenden där förundersökning har inletts. Nytt för år 2010 är att resultaten också ska redovisas på polismyndighetsnivå.

I Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan för år 2010 finns ett antal strategiska uppdrag, varav ett innebär att Rikspolisstyrelsen ska stödja polismyndigheternas arbete med att fullt ut tillämpa PNU i syfte att öka effektiviteten och kvaliteten i den brottsutredande verksamheten. Arbetet ska särskilt inriktas mot mängdbrottsbekämpningen.

4.3.2 Ärendevolymer och resultat m.m.

De mängdbrottsutredningar som polismyndigheterna redovisar till Åklagarmyndigheten utgör endast en mindre del av all anmäld brottslighet. Genomströmningstiderna skiljer sig avsevärt åt för olika typer av brott.

Enligt uppgift från Brå anmäldes år 2009 cirka 1 400 000 brott. Den övervägande delen av dessa är mängdbrott, varav en större del är sådana som det finns små eller inga möjligheter för Polisen att kunna klara upp. (Professorn Leif GW Persson har gjort bedömningen att mellan 85 och 90 procent av mängdbrotten, enligt hans definition, är sådana att de knappast kan klaras upp med de resurser och metoder som polisen förfogar över [se avsnitt 3.2.5]).

När det i just detta avsnitt talas om mängdbrott avses inte de utredningar som faktiskt har varit polisledda, utan de utredningar som *typiskt sett* brukar vara det. Orsaken till detta är att Polisens uppföljningssystem, som redan har nämnts, inte utvisar om polis eller åklagare har lett förundersökningen.

Som har framgått av avsnitt 4.1 redovisar Polisen ärenden medan Åklagarmyndigheten redovisar sin statistik utifrån antalet brottsmisstankar, vilket gör att Åklagarmyndighetens och Polisens data inte är direkt jämförbara. Här spelar det också in att Polisen, till skillnad från Åklagarmyndigheten, inte kan ta fram statistikuppgifter avseende genomströmningstider för de förundersökningar som faktiskt har varit polisledda.

I syfte att förbättra möjligheterna till uppföljning har Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten tagit fram ett antal brottskategorier som omfattar brottskoder för brott beträffande vilka utredningen typiskt sett leds av polismyndighet. Detta kommer att beskrivas närmare i kapitel 14, som handlar om uppföljning.

Hos Polisen registrerades år 2009 drygt en miljon mängdbrottsärenden. Förundersökning inleddes i drygt 500 000 av dessa ärenden. Totalt redovisades 200 000 ärenden till Åklagarmyndigheten, varav 180 000 var mängdbrottsärenden.

Ärendena fördelade sig mellan de nyss nämnda brottskategorierna på det sätt som framgår av tabell 1. Tabellen visar antalet redovisade mängdbrottsärenden från Polisen till Åklagarmyndigheten under år 2009. Den visar dessutom den genomsnittliga genomströmningstiden hos Polisen för de mängdbrottsärenden i vilka förundersökning har inletts och ärendet därefter antingen har lagts ned eller redovisats till Åklagarmyndigheten. Förenklade utredningar enligt 23 kap. 22 § RB är inräknade. Tiden räknas från dagen för brottsanmälan för de ärenden som redovisats enligt 23 kap. 22 § RB och i övrigt från dagen för beslut om att inleda förundersökning.

Tabell 1 Redovisade mängdbrottsärenden under 2009 samt genomsnittlig genomströmningstid

Mängdbrottskategori	Antal redovisade ärenden år 2009	Medelgenomströmningstid i dagar år 2009
1 ("bötesbrott")	109 026	59
2 (våld)	15 096	117
3 (tillgrepp)	14 348	75
4 (bedrägeri)	15 879	166
5 (skadegörelse)	7 360	84
6 (övrigt)	18 287	104
TOTALT	179 996	94

Av tabellen framgår att 60 procent av redovisade mängdbrottsärenden avser typiska bötesbrott. Till den kategorin hör de flesta trafikbrott, ringa narkotikabrott, brott mot knivlagen och snatteri, dvs. brott där utredningen ofta bör kunna ske genom förenklad utredning eller förundersökningsanteckningar.

Tabellen visar också den genomsnittliga utredningstiden för olika slags mängdbrottsärenden.

Under år 2009 har drygt 30 000 av bötesbrottsärendena redovisats förenklat enligt antingen 23 kap. 21 § tredje stycket eller 23 kap. 22 § RB. Rikspolisstyrelsen har i en inspektionsrapport från juli 2009 gjort den sammantagna bedömningen att de flesta polismyndigheter har en betydande potential att öka användningen av dessa förenklade förfaranden.¹³

De ärenden i mängdbrottskategori 1, dvs. bötesbrotten, som redovisades förenklat hade under år 2009 en genomsnittlig genomströmningstid om 36 dagar för ärenden som redovisades genom förundersökningsanteckningar respektive 8 dagar för ärenden som hanterades som förenklad utredning. De förenklade förfarandena är alltså normalt snabbare än det ordinära förfarandet med förundersökning och förundersökningsprotokoll. Förenklad utredning är snabbare än förundersökningsanteckningar, som ju upprättas inom ramen för en förundersökning.

Rikspolisstyrelsen har inom detta uppdrag verkat för en ökad användning av förenklade utredningsförfaranden i syfte att minska handläggningstiden för bötesbrotten. Särskild vikt har lagts vid ökad användning av förenklad utredning (mer om detta i avsnitt 6.4.2).

¹³ Inspektionsrapport (2009:6) *Inspektion av tillämpning av förenklat utredningsförfarande enligt 23 kap. 21 § tredje stycket och 22 § RB.*

I övrigt har Rikspolisstyrelsen från och med år 2010 månadsvis per polismyndighet följt upp antalet redovisade mängdbrottsärenden till åklagare, genomströmningstider och lagföring.

I detta sammanhang bör nämnas att polismyndigheten i vissa ärenden inte ensam avgör hur lång handläggningstiden blir. Flera myndigheter kan vara inblandade i brottsutredningen. Den undersökning m.m. som görs utanför polismyndigheten pågår ju ofta parallellt, men kan också vara det enda som återstår innan förundersökningen kan avslutas. Som exempel kan nämnas de analyser som ska göras i enklare narkotikabrottsärenden.

SKL har under de senaste åren haft en medianhandläggningstid, månad för månad, på mellan 5 och 9 dagar för analys av i beslag tagen narkotika. Enligt SKL kan ca 80 procent av dessa ärenden hänföras till kategorin mängdbrott. För DNA-spår på brottsplatsen har medianhandläggningstiden varit mellan 10 och 19 dagar. DNA-analys av salivprov, s.k. registertopsning, som tagits på brottsmisstänkta har en motsvarande handläggningstid på mellan 1 och 3 dagar.

Enligt uppgifter från RMV var under år 2009 medianhandläggningstiden 7 dagar när det gäller utfärdande av rättsintyg efter kroppsundersökning.¹⁴

RMV gör också analys av blod och/eller urin vid misstanke om bl.a. eget bruk av narkotika och rattfylleri. Medianhandläggningstiden för år 2009 låg för sådana ärenden på mellan 4 och 14 dagar.

För att man ska kunna förkorta handläggningstiderna pågår diskussioner mellan Rikspolisstyrelsen och RMV om att beställningar och analys svar ska kunna skickas elektroniskt, vilket redan sker i dag mellan RMV och Kriminalvården. Detta ska i så fall samordnas med Polisens nya utredningsstöd, PUST.

4.3.3 Polismyndigheternas hantering av mängdbrotten

I det följande beskrivs översiktligt hanteringen av en brottsanmälan från det att den upprättas till dess att ärendet avslutas hos Polisen. Det förekommer givetvis variationer i rutiner och organisation vid olika polismyndigheter.

Anmälan upprättas

Ett brott kan komma till Polisens kännedom på flera olika sätt. Det kan ske via telefon till operatörer på Polisens kontaktcenter (PKC) i icke akuta ärenden eller genom att polis kallas till brottsplatsen i akuta fall. Det kan också ske genom Polisens spaningsverksamhet eller genom övrig egeninitierad verksamhet, t.ex. trafikkontroller. I andra fall sker det genom besök på polisstationerna, genom inkomna skrivelser och e-postmeddelanden eller via en internetanmälan på Polisens hemsida.

¹⁴ Här kan nämnas att även s.k. icke kontrakterade läkare, dvs. läkare som inte är knutna till RMV, anlitas för att utfärda rättsintyg.

Efter att en anmälan har skrivits in i polisens RAR-system, eller T-diariet för trafikärenden, granskar en behörig förundersökningsledare ärendet och fattar beslut, om en förundersökning ska inledas eller inte.

Det kan hända att det i en anmälan saknas information som är nödvändig för att förundersökningsledaren ska kunna fatta ett beslut. Den som har upprättat anmälan får då information tillbaka i RAR om varför anmälan inte är godkänd och om vilka uppgifter som saknas.

Brottsutredning vid operativa enheter

I anslutning till att brott har begåtts leds i det första skedet utredningen av chefer och arbetsledare som till exempel yttre befäl, vakthavande befäl, stationsbefäl och jourhavande förundersökningsledare. De beslutar om de eventuella ytterligare åtgärder som är rimliga att vidta. Därefter lämnas ärendet vidare till personal med samordningsfunktion på myndigheten. Beroende på organisation och resurser slutförs här utredningen i de ärenden där få utredningsåtgärder återstår eller fattas beslut om nedläggning i de ärenden som saknar förutsättningar att kunna utredas.

Beträffande de ärenden som inte kan färdigställas vid samordningsfunktionen görs en bedömning av vilken svårighetsgrad utredningen har. Ärendet överlämnas därefter till den enhet/rotel som har bäst kompetens att handha utredningen.

Den fortsatta utredningen på kriminalavdelning eller motsvarande

De inledande utredningsåtgärder som görs av polis i yttre tjänst, t.ex. förhör med vittnen och målsägande, dokumentation av skador på egendom och personer, avspärningar av brottsplats m.m. inom ramen för en ordinär förundersökning, dokumenteras i Polisens datoriserade utredningsstöd DurTvå. Förundersökningsledaren gör sedan en bedömning av om ärendet ska kompletteras, varvid han eller hon ger direktiv om nya utredningsåtgärder. Förundersökningsledaren kan också besluta att lägga ned förundersökningen utifrån de uppgifter som finns. I annat fall slutredovisas den i ett förundersökningsprotokoll till Åklagarmyndigheten. Redovisningen kan i vissa fall även ske i förenklad form och utan att förundersökning inleds, något som har beskrivits i det föregående (se avsnitt 4.2.2).

4.4 Närmare om verksamheten vid Åklagarmyndigheten

I det följande ges en beskrivning av de verksamhetsmål som gäller för Åklagarmyndighetens verksamhet, såvitt de har betydelse för mängdbrotts-hanteringen. Vidare beskrivs vissa relevanta uppgifter om ärendevolymen och resultat m.m. Avslutningsvis gör Åklagarmyndigheten en sammanfattande bedömning av verksamhetens resultat m.m.

4.4.1 Verksamhetsmål m.m.

Åklagarväsendet ska verka för en minskning av brottsligheten genom en rättssäker och effektiv lagföring av dem som har begått brott. Åklagarens huvuduppgifter är att leda brottsutredningar (förundersökningar), att besluta om åtal ska väckas och att föra talan vid domstol. Åklagarväsendet består av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Riksåklagaren är landets högsta åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Riksåklagaren är också chef för Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten består av Riksåklagarens kansli, tre utvecklingscentrum samt 39 åklagarkammare som svarar för den operativa åklagarverksamheten. Åklagarkammarna har vanligtvis ett geografiskt ansvarsområde motsvarande ett län. Det finns 32 sådana allmänna kammare. Tre kammare är internationella åklagarkammare för bekämpning av allvarlig, organiserad eller gränsöverskridande brottslighet och fyra är rikstäckande åklagarkammare och enheter som handlägger polismål, korruptionsmål, säkerhetsmål samt mål avseende miljöbrott och arbetsmiljö.

Målen för Åklagarmyndighetens verksamhet framgår främst av författningar, regeringens regleringsbrev och av riksdagen antagna budgetpropositioner. Med ledning av dessa utger Riksåklagaren eller Åklagarmyndigheten föreskrifter, riktlinjer och allmänna råd till stöd för verksamheten. I Åklagarmyndighetens årliga verksamhetsplan anges de nedbrutna och mätbara verksamhetsspecifika målen för verksamheten.

Av regleringsbrevet för Åklagarmyndigheten för budgetåret 2010 framgår att målet med Åklagarmyndighetens verksamhet är att kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningsverksamheten och processföringen ska förbättras, vilket ska leda till ökad lagföring. Åklagarmyndigheten ska enligt regleringsbrevet redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till detta mål samt till de uppgifter som myndigheten ska utföra enligt lag och annan författning. Återrapporteringen ska innehålla en sammanhållen beskrivning och analys av verksamhetens utveckling.

Åklagarmyndigheten ska också beskriva och analysera inflödet av brottsmisstankar till myndigheten. Av redovisningen ska framgå vilka brottskategorier som ökar mest och hur många brottsmisstankar som är av enkel respektive mer komplicerad karaktär. Med brottsmisstankar av enkel karaktär avses

- sådana misstankar där polisen leder förundersökningen,
- brottsmisstankar som är av samma beskaffenhet men där åklagare ändå av olika skäl leder förundersökningen samt
- brottsmisstankar där förundersökning inte behöver genomföras.

Tidsåtgången och kostnaden för Åklagarmyndighetens hantering av de enkla respektive mer komplicerade brottsmisstankarna ska också uppskattas. I uppdraget ligger att Åklagarmyndigheten ska utarbeta en modell för att löpande ta fram denna typ av uppgifter. Uppdraget har redovisats till regeringen den 15 maj 2010.

Det framgår inte av vare sig regleringsbrevet eller budgetpropositionen några preciserade mål när det gäller exempelvis genomströmningstiderna för

mängdbrott vid Åklagarmyndigheten. I Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för år 2010 uppställs emellertid ett antal mål för verksamheten som har betydelse för mängdbrottshanteringen.

Verksamhetsmålen avser handläggningen av samtliga ärenden och brottsmisstankar som inkommer till de allmänna åklagarkamrarna. I verksamhetsplanens allmänna del anges således inte några särskilda mål för mängdbrottshanteringen. Verksamhetsmålen gäller bl.a. lagföring och genomströmningstider. Med lagföring menas åklagarens beslut att utfärda ett strafföreläggande, väcka åtal eller meddela åtalsunderlåtelse. Med genomströmningstid menas i detta sammanhang (det finns också andra definitioner) det antal dagar från det att beslutsunderlag inkom till Åklagarmyndigheten till dess åklagaren har meddelat beslut beträffande brottsmisstanken.

Följande verksamhetsmål har direkt relevans för mängdbrottshanteringen.

1. Kvaliteten i brottsutredningsverksamheten och processföringen ska förbättras. Detta ska leda till ökad lagföring.
 - Andelen lagförda enligt verksamhetsmålet lagföring 1 ska öka. Med lagföring 1 menas antalet lagförda misstänkta personer i förhållande till samtliga misstänkta som har blivit föremål för åklagarens beslut. Målet innebär att lagföringen i detta hänseende ska överstiga 61 procent.
 - Andelen lagförda enligt verksamhetsmålet lagföring 3 ska öka. Med lagföring 3 avses antalet lagföringsbeslut i förhållande till summan av lagföringsbeslut och samtliga avskrivningar med motiveringen att det inte går att bevisa att den misstänkte har gjort sig skyldig till brott. Målet innebär att lagföringen i detta hänseende ska överstiga 73 procent.
2. Nivån på lagföringen ska vara enhetlig mellan kamrarna.
3. Genomströmningstiderna ska minska och bli mera enhetliga.
 - Genomströmningstiden från inkommet beslutsunderlag till beslut ska i genomsnitt understiga 30 dagar under år 2010. Detta ska uppnås främst genom att kammare med långa genomströmningstider minskar dessa.
4. Balanserna ska inte öka.
 - Åklagarbalansen, dvs. ärenden som ligger hos åklagaren för beslut, ska fortlöpande vara högst fem procent av ett års ärendeinflöde.
5. Kostnaderna för produktionen ska bli mera enhetlig.
 - Utvecklingen av verksamheten vid kammare ska bedrivas så att skillnaderna mellan kamrarnas kostnader per beslutad brottsmisstanke minskar.

4.4.2 Ärendevolymer och resultat m.m.

Inkomna mängdbrott

Det går, som redan har påpekats, inte att direkt jämföra Polisens redovisade mängdbrott med Åklagarmyndighetens redovisning. I det följande redovisas antalet brottsmisstankar såsom de registreras vid Åklagarmyndigheten.

Mängdbrotten utgör idag cirka 40 procent av alla brottsmisstankar som hanteras inom Åklagarmyndigheten. De har fortsatt att öka de senaste åren och år 2009 inkom nära 250 000 misstankar avseende mängdbrotten. Utvecklingen illustreras i tabell 2.

Tabell 2 Antalet inkomna brottsmisstankar i polisleda förundersökningar och andelen inkomna brottsmisstankar i polisleda förundersökningar i förhållande till samtliga till de allmänna åklagarkammarna inkomna brottsmisstankar.

	Antal inkomna brottsmisstankar i polisleda ärenden	Andel brottsmisstankar i polisleda ärenden av totalt inkomna brottsmisstankar
2007	207 763	38 %
2008	232 473	39 %
2009	249 172	40 %

Under 2009 avsåg 22 procent av de till Åklagarmyndigheten inkomna brottsmisstankarna trafikbrott, ringa narkotikabrott, brott mot knivlagen och snatteri. Misshandel, våld mot tjänsteman, tillgreppsbrott (förutom i butik), bedrägeri, förfalskning, bidragsbrott och skadegörelse uppgick till ca 7 procent av de inkomna brottsmisstankarna. Övriga brottsmisstankar där förundersökningen hade letts av en polismyndighet uppgick till 11 procent.

De allmänna åklagarkammarna

Mängdbrotten hanteras i dag vid landets samtliga 32 allmänna åklagarkammare. De allmänna kammarnas storlek varierar från landsortskammare med färre än 10 åklagare till storstadskammare med över 60 åklagare. På åklagarkammarna arbetar också administrativ personal.

I denna redovisning har de allmänna kammarna indelats i tre grupper, storstadskammare, mellanstora kammare och mindre kammare. Med storstadskammare avses de fem kammarna i Stockholm, samt kammarna i Göteborg och Malmö (inklusive Södra Skåne). Med mellanstora kammare avses de sammanlagt 12 kammarna i Jönköping, Helsingborg, Borås, Halmstad, Udevalla, Uppsala, Karlstad, Örebro, Västerås, Falun, Gävle och Sundsvall. Med mindre kammare avses de 12 kammarna i Eskilstuna, Nyköping, Linköping, Norrköping, Växjö, Kalmar, Karlskrona, Kristianstad, Skövde, Umeå, Luleå och Östersund.

Av följande tabell framgår hur många mängdbrottsmisstankar som under år 2009 kom in till respektive kammargrupp.

Tabell 3 Högsta och lägsta antalet brottsmisstankar som inkom till respektive kammarkategori år 2009.

Kammare	Högst	Lägst
Storstad	26 287	7 781
Mellan	10 853	4 935
Mindre	6 724	2 508
Riket	26 287	2 508

Antalet inkomna mängdbrottsmisstankar varierar alltså betydligt inte bara mellan kamrarna i landet utan också mellan storstadskamrarna, de mellanstora kamrarna och de mindre kamrarna.

Kamrarnas organisation för hanteringen av mängdbrottsärenden varierar. Knappt hälften av kamrarna har beredningsassistenter och mindre än en fjärdedel har beredningsjurister. Vid vissa kammare handläggs ärendena vid särskilda enheter medan man vid andra kammare fördelar ärendena mellan samtliga eller vissa åklagare. Vid vissa kammare handläggs mängdbrottsärendena av de mer erfarna åklagarna medan det vid andra kammare är främst de yngre och mindre erfarna åklagarna som handlägger dessa ärenden. Någon kammarchef har beskrivit att man måste lösa mängdbrottshanteringens ad hoc då kammaren är liten och därmed sårbar.

Det finns beredningsfunktioner vid knappt hälften av storstadskamrarna. Vid vissa storstadskammare är mängdbrottshanteringens koncentrerad till en mindre enhet med både beredningsassistenter och beredningsjurister. Vid andra storstadskammare handlägger de flesta åklagarna mängdbrottsärendena utan stöd av en beredningsorganisation.

Vid drygt hälften av de mellanstora kamrarna finns beredningsfunktioner för mängdbrottsärendena. Vid vissa av dessa kammare finns mindre särskilda enheter för mängdbrottshanteringens, men vid andra handläggs mängdbrottsärendena av flertalet eller av samtliga åklagare.

Sju av de mindre kamrarna har en beredningsfunktion. I denna kammargrupp finns exempel på mindre enheter för mängdbrottshanteringens men också exempel på att ärendena sprids på flertalet eller på samtliga åklagare.

Vid landets allmänna åklagarkammare finns det i dag mängdbrottsspecialister. De ansvarar under kammarchefen för hanteringen av mängdbrottsärendena på kammaren och för den återkoppling som lämnas till Polisen. Det är också vanligen mängdbrottsspecialisten som tillsammans med kammarledningen representerar åklagarkammaren i den samverkan som förekommer med polis och domstol.

Lagföringen

Med lagföring avses att åklagaren utfärdar ett strafföreläggande, väcker åtal eller meddelar beslut om åtalsunderlåtelse beträffande den aktuella brottsmisstanken. Lagföringen av mängdbrotten måste bedömas som hög vid

Åklagarmyndigheten. Den låg år 2009 på 92 procent av samtliga till myndigheten inkomna mängdbrottsmisstankar.¹⁵

Av följande tabell framgår hur lagföringen av mängdbrotten vid Åklagarmyndigheten fördelar sig på olika typer av brott. Redovisningen avser år 2009 och är indelad efter Polisens kategoriindelning.¹⁶

Tabell 4 Andelen lagförda brottsmisstankar vid de allmänna åklagarkamrarna under år 2009 fördelade på brottskategorier.

Brott	Lagföring 3
Trafik, ringa narkotika, knivlagen, snatteri	94 %
Misshandel, våld mot tjänsteman	42 %
Tillgreppsbrott förutom. i butik	60 %
Bedrägeri, förfalskning och bidragsbrott	73 %
Skadegörelse m.m.	63 %
Övrigt	72 %

Lagföringen varierar också mellan kamrarna. År 2009 varierade resultatet avseende lagföring 3 från 89 till 96 procent. Skillnaderna i lagföring är inte beroende av kamrarnas storlek. I följande tabell beskrivs detta närmare.

Tabell 5 Högsta och lägsta andelen lagförda brottsmisstankar per kammarkategori i förhållande till antalet avslutade brottsmisstankar i polisleda förundersökningar.

Kammare	Högst	Lägst
Storstad	93 %	90 %
Mellan	96 %	89 %
Mindre	96 %	89 %
Riket	96 %	89 %

¹⁵ Statistikuppgifterna avser verksamhetsmättet lagföring 3, som har beskrivits i det föregående.

¹⁶ Statistiken bygger på Polisens definition av mängdbrott, se avsnitt 4.3.2. Denna innefattar i viss utsträckning brottsmisstankar som hos Åklagarmyndigheten redovisas som åklagarledda utredningar.

Av följande tabell framgår hur lagföring 3 år 2009 varierade vid kamrarna uppdelat på olika brottskategorier.

Tabell 6 Högsta och lägsta andelen lagförda brottsmisstankar (lagföring 3) av inkomna mängdbrottsmisstankar per kammarkategori och i riket under år 2009.

Brott	Riket		Storstad		Mellan		Mindre	
	Högst	Lägst	Högst	Lägst	Högst	Lägst	Högst	Lägst
Trafik, ringa narkotika, knivlagen, snatteri	97 %	90 %	92 %	95 %	97 %	92 %	96 %	90 %
Misshandel, våld mot tjänsteman	53 %	32 %	47 %	32 %	51 %	39 %	53 %	35 %
Tillgreppsbrott exkl. i butik	74 %	46 %	64 %	46 %	74 %	53 %	72 %	48 %
Bedrägeri, förfalskning och bidragsbrott	88 %	54 %	83 %	55 %	88 %	54 %	86 %	60 %
Skadegörelse m.m.	81 %	76 %	73 %	52 %	70 %	56 %	80 %	47 %
Övrigt	81 %	60 %	73 %	60 %	77 %	65 %	81 %	64 %

Tabellen visar bl.a. att åklagarkamrarnas lagföring, oavsett deras storlek, varierar betydligt även om en uppdelning av lagföringen sker mellan brottskategorier.

I den redovisade statistiken har inte beaktats att åklagaren i ett antal ärenden återupptar polisledda förundersökningar på den grunden att det krävs kompletterande utredningsåtgärder. Under år 2009 återupptog åklagaren sålunda polisledda förundersökningar avseende omkring 13 000 brottsmisstankar. Det motsvarar ca 5 procent av samtliga till åklagare överlämnade brottsmisstankar i polisledda förundersökningar under det året. Enligt de riktlinjer som i dag gäller ska åklagaren i dessa fall ta över förundersökningsledarskapet, se mer om detta i avsnitt 7.4.

Genomströmningstiderna

Den genomsnittliga genomströmningstiden från det att en förundersökning om mängdbrott kommer in till Åklagarmyndigheten till dess åklagaren fattar beslut har fortsatt att minska och uppgick år 2009 till 27 dagar. De senaste årens utveckling framgår av följande tabell.

Tabell 7 Medelvärde och medianvärde angivna i antal dagar avseende genomströmningstiden för mängdbrotten, från det att beslutunderlag inkom till dess beslut meddelats.

Genomströmningstid (dagar)	2007	2008	2009
Medelvärde	36	29	27
Medianvärde	13	9	8

Genomströmningstiden är alltså kort i landet som helhet. Däremot varierar genomströmningstiderna betydligt mellan åklagarkamrarna och detta oavsett deras storlek. I tabell 8 anges den genomsnittliga handläggningstid (angiven i antal dagar) som under år 2009 har behövts vid de olika kammargrupperna för att besluta i åtalsfrågan i de utredningar som polisen självständigt har utrett och redovisat till åklagare.

Tabell 8 Åklagarkamrarnas högsta och lägsta genomsnittliga genomströmningstid mätt i dagar. Tiden räknas från det att beslutsunderlag inkom till dess beslut meddelades och redovisas dels per kammarkategori, dels för samtliga allmänna åklagarkammare i riket.

Kammare	Högst	Lägst
Storstad	44	15
Mellan	40	8
Mindre	31	10
Riket	44	8

Balanser

Landets åklagare har under de senaste åren avslutat fler mängdbrottsmisstankar än som kommit in till kamrarna. Det betyder att mängdbrottsbalanserna har minskat. Utvecklingen beskrivs i tabell 9.

Tabell 9 Antalet till Åklagarmyndigheten inkomna och avslutade mängdbrottsmisstankar. I kolumnen längst till höger visas den uppnådda balansminskningen avseende sådana brottsmisstankar.

	Inkomna mängd- brotts- misstankar	Avslutade mängdbrotts- misstankar	Balansminsk- ning
2007	207 763	209 345	1 582
2008	232 473	235 804	3 331
2009	249 172	252 451	3 279

Ett av Åklagarmyndighetens mål för verksamhetsåret 2010 är att den s.k. balanskvoten vid de allmänna åklagarkamrarna ska understiga 5 procent. Med balanskvoten avses åklagarbalansen som en andel av antalet inkomna ärenden den senaste tolv månadersperioden, dvs. lite förenklat de ärenden som ligger för beslut eller ställningstagande hos åklagaren. I mars 2010 hade balanskvoten i landet minskat avsevärt till i genomsnitt 3,9 procent. Balanskvoten fördelade sig då på följande sätt.

Tabell 10 Åklagarkamrarnas högsta och lägsta balanskvot per kammarkategori samt vid samtliga allmänna åklagarkammare i riket.

Kammare	Högst	Lägst
Storstad	5,4	2,7
Mellan	5,7	2,4
Mindre	6,2	2,2
Riket	6,2	2,2

Produktionskvoten

Även produktionskvoten för år 2009 avseende polisleda förundersökningar har beräknats. Kvoten är ett resultat av hur många brottsmisstankar som åklagarkammaren under den aktuella perioden har beslutat beträffande i förhållande till hur många åklagare som har tjänstgjort vid kammaren under samma period. En hög produktionskvot indikerar en effektivare verksamhet. Under år 2009 var den genomsnittliga produktionskvoten i landet 74,0.

Den framräknade produktionskvoten anses dock vara ett osäkert resultatmått då underlaget bygger på en manuell personalredovisning som sker vid samtliga åklagarkammare. Eftersom beredningspersonal (assistenter och jurister) inte ingår i den beräknade åklagarpersonalstyrkan blir det dessutom svårt att jämföra olika åklagarkammare med varandra. En åklagarkammare med en väl utbyggd beredningsresurs har möjlighet att redovisa en bättre produktionskvot än den åklagarkammare som saknar beredningspersonal. Dessutom påverkas produktionskvoten av hur stor andel polisleda brottsmisstankar som har inkommit till respektive åklagarkammare i förhållande till samtliga inkommande brottsmisstankar.

Tabell 11 Åklagarkamrarnas högsta och lägsta produktionskvot per kammarkategori samt vid samtliga kammare i riket.

Kammare	Högst	Lägst
Storstad	121,2	57,7
Mellan	80,5	56,1
Mindre	101,7	51,5
Riket	121,2	51,5

Beräkningarna av produktionskvoten vid kamrarna visar alltså en påtaglig spridning.

4.4.3 Sammanfattning

Som framgår av redovisningen i det föregående har Åklagarmyndigheten goda eller mycket goda genomsnittliga resultat när det gäller mängdbrotts-

hanteringen i landet. Inte minst uppvisar myndigheten en hög lagföring och korta genomströmningstider. Mängdbrottsbalanserna har också minskat.

Kamrarna har, oavsett storlek, valt olika organisatoriska lösningar för mängdbrottshanteringen. Kamrarnas verksamhetsresultat skiljer sig också på ett sätt som inte kan härledas till vare sig deras storlek eller organisation. Under år 2009 varierade t.ex. andelen lagförda mängdbrottsmisstankar i förhållande till samtliga beslut i åtalsfrågan med 7 procentenheter och genomströmningstiderna varierade med 36 dagar. Även produktionskvoten, ett resultatmått som i och för sig har vissa brister, varierade mellan kamrarna på ett påtagligt sätt. Åklagarmyndigheten analyserar fortlöpande vad som förklarar de varierande verksamhetsresultaten. Hur kamrarnas verksamhet leds och styrs synes vara den främsta framgångsfaktorn för goda resultat.

Verksamheten vid Åklagarmyndigheten torde enligt myndighetens uppfattning kunna effektiviseras ytterligare om organisationen för mängdbrottshanteringen och kamrarnas verksamhetsresultat avseende dessa ärenden blir mer enhetliga. Detta förutsätter naturligtvis att de kammare som visar mindre goda resultat förbättrar sin effektivitet. Vad som bör uppnås är inte i första hand att den genomsnittliga lagföringen av mängdbrotten vid Åklagarmyndigheten ska bli avsevärt högre eller att den genomsnittliga genomströmningstiden vid myndigheten ska bli avsevärt kortare. En enhetligare och därmed effektivare verksamhet bör dock kunna leda till att resurser frigörs för åklagarnas handläggning av de åklagarledda förundersökningarna. Härigenom kan också åklagarrollen förändras och inriktas mot de utredningar som kräver åklagarnas höga kompetens.

4.5 Närmare om verksamheten vid tingsrätterna

4.5.1 Verksamhetsmål m.m.

Det övergripande målet för Sveriges Domstolar är att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. När det gäller den dömande verksamheten anges i regleringsbrevet för år 2010 att inriktningen under de närmaste åren bör vara att huvuddelen (75 procent) av brottmålen, exklusive förtursmål, inte bör ta längre tid än fem månader att avgöra i tingsrätt.¹⁷ De vanligaste typerna av förtursmål är ungdomsmål och mål där den tilltalade är frihetsberövad. Förundersökningar i sådana ärenden leds av åklagare medan en mycket stor andel av övriga förundersökningar leds av en polismyndighet. Man kan redan med hänsyn till detta på goda grunder anta att en stor andel av de brottmål som omfattas av regeringens verksamhetsmål kan kategoriseras som mängdbrottmål. Domstolsverket återkommer dock till denna fråga strax (se avsnitt 4.5.2).

Förutom de verksamhetsmål som regeringen har bestämt, ska varje tingsrätt ha egna verksamhetsmål beträffande bl.a. genomströmningstider.

Regeringen har i regleringsbrevet för Sveriges Domstolar ställt upp ett antal återrapporteringskrav som helt eller delvis berör genomströmningstider.

¹⁷ Se Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Sveriges Domstolar, Ju2009/10260/DOM, Ju2009/10419/KRIM (delvis), s. 1.

Domstolsverket ska till att börja med redovisa antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål. Vidare finns en skyldighet att rapportera den totala andelen balanserade mål som är äldre än sex respektive tolv månader. Domstolsverket ska också redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller som planeras för att man ska kunna minska långa handläggningstider och stora målbalanser. Dessutom ska Domstolsverket kommentera vidtagna åtgärder och effekterna av dessa.

4.5.2 Målvolymer och resultat m.m.

Under år 2009 kom det in 84 476 brottmål till landets tingsrätter.¹⁸ Det är svårt att med säkerhet bedöma hur många av dessa som kan kategoriseras som mängdbrottmål. Ett brottmål kan ju innefatta flera stämningansökningar från åklagaren. Var och en av stämningansökningarna kan i sin tur innefatta flera brottsmisstankar, varav vissa kan ha varit föremål för en polisled utredning och andra för en åklagarledd utredning. Uppgiften om vilken myndighet som har lett en viss förundersökning registreras inte på något sätt i domstolarnas verksamhetsstöd Vera och saknar i huvudsak intresse för domstolens egen verksamhet.

För att ändå skapa en bild av tingsrätternas mängdbrottshantering har Domstolsverket, med hjälp av Åklagarmyndigheten, tagit fram uppgifter från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Där kan man skilja ut de polisledda förundersökningarna. Den statistik som har tagits fram visar att det under år 2009 väcktes beslut om åtal i 51 581 ärenden som innehöll minst en polisledd förundersökning. Om åtalsbeslutet faktiskt avsåg den polisledda förundersökningen eller någon annan förundersökning i samma ärende framgår inte.

Det har inte varit möjligt att ta fram uppgift om hur många brottmål som de 51 581 ärendena från Åklagarmyndigheten har genererat vid tingsrätterna. Men antalet ärenden ger ändå en fingervisning om att en stor del av tingsrätternas mål helt eller delvis rör brottsmisstankar beträffande vilka förundersökningen har letts av polis, dvs. mängdbrott.

Regeringens verksamhetsmål för tingsrätternas brottmålshantering är som sagt att huvuddelen (75 procent) av brottmålen exklusive förtursmålen ska vara avgjorda inom 5 månader. Något särskilt mål för mängdbrottmålen finns inte. En stor del av de mål som inte har förturskaraktär bör dock i enlighet med vad som nyss har sagts kunna antas röra mängdbrott.

Av Sveriges Domstolars årsredovisning för år 2009 kan utläsas att 30 av landets 48 tingsrätter uppfyllde verksamhetsmålet för brottmål. Spridningen mellan tingsrätterna är dock ganska stor. Den tingsrätt som hade kortast genomströmningstider avgjorde 75 procent av sina brottmål exklusive förtursmålen på 2,3 månader, medan motsvarande resultat för den tingsrätt som hade längst genomströmningstider var 9,4 månader. Totalt för samtliga tingsrätter i landet gällde under år 2009 en genomströmningstid i median på 2,8 månader. Det anges vidare att 75 procent av brottmålen var avgjorda inom 5,3 månader.

¹⁸ Se Årsredovisning 2009 för Sveriges Domstolar, s. 24.

Det är inte möjligt att utan en orimligt stor arbetsinsats ta fram helt tillförlitliga uppgifter om genomströmningstider för just mängdbrottmål. Som redan har framgått vore det inte heller självklart vilka brottmål man i så fall skulle undersöka, eftersom ett och samma mål kan innefatta både polisleda och åklagarledda förundersökningar. Domstolsverket har i stället valt att undersöka genomströmningstiderna utifrån uppgifter som har erhållits från Åklagarmyndigheten. Uppgifterna avser inte brottmål eller ärenden utan brottsmisstankar avseende mängdbrott. Genom att mäta tiden från det att ett åtalsbeslut fattas beträffande en brottsmisstanke till det att en dom meddelas får man en ungefärlig bild av genomströmningstiden. Åtalsbeslutet ska nämligen i normalfallet tämligen omgående följas av att en stämningsansökning ges in till tingsrätten.

De uppgifter som har tagits fram avser alla brottsmisstankar som har varit föremål för en polisled förundersökning och beträffande vilka dom har fallit under år 2009. Statistiken visar att genomströmningstiden vid tingsrätterna för sådana brottsmisstankar var i median omkring 2,8 månader. Vidare visar statistiken att 75 procent av dessa brottsmisstankar var avgjorda efter cirka 5 månader. Det förefaller alltså vara så att genomströmningstiderna för mängdbrott undersökta på brottsmisstankenivå stämmer väl med de genomströmningstider som gäller för brottmål som inte är förtursmål.¹⁹

Det har nämnts i det föregående att det inte har ställts upp något särskilt mål för genomströmningstiderna avseende just mängdbrottmål. Domstolsverket har övervägt om man borde göra det. Bedömningen är dock att de tidsmål som regeringen har ställt upp för brottmålen exklusive förtursmålen till så stor del träffar mängdbrottmålen att det inte – i vart fall i dagsläget – finns anledning att skapa särskilda verksamhetsmål för just mängdbrotten. Att det dessutom vore problematiskt att följa upp sådana verksamhetsmål har redan angetts.

4.5.3 Tingsrätternas hantering av mängdbrottmålen

Domstolsverket har försökt att övergripande kartlägga hur mängdbrotten i dag hanteras av tingsrätterna. I enkäten till landets tingsrätter ställdes därför ett antal frågor om hur tingsrätten fördelar och handlägger mängdbrottmålen.

Nästan 90 procent av tingsrätterna har svarat att mängdbrottmålen fördelas inom tingsrätten på samma sätt som övriga brottmål. I de flesta fall sker alltså inte någon särbehandling av mängdbrottmålen i fördelningshänseende. På några håll förekommer det emellertid att de s.k. notariebrottmålen, dvs. brottmål som enligt 18 § tingsrättsinstruktionen (1996:381) kan avgöras av en tingsnotarie eller tingsmeriterad beredningsjurist, hanteras för sig. Till kategorin notariebrottmål hör vanligen de brottmål som kan avgöras utan huvudförhandling och det förekommer på sina håll att just dessa mål fördelas på ett särskilt sätt. På ett par tingsrätter gör man skillnad i fördelningshänseende mellan sådana brottmål som är bundna till en viss åklagare och

¹⁹ Det bör dock noteras att genomströmningstiderna, så som de anges i Sveriges Domstolars statistik, omfattar även brottmål som har avslutats på annat sätt än genom dom.

mål som inte är det, varvid man konstaterar att de flesta mängdbrottmål inte är åklagarbundna.

Endast två tingsrätter har angett att de planerar att ändra fördelningen av mängdbrottmål. Den ena av dessa stod vid svarstillfället inför en sammanslagning av två kansliorter, varvid man planerade en översyn av hela verksamheten och tänkte lägga en större del av arbetet med mängdbrottmålen på kansliet. Den andra tingsrätten planerar att eventuellt påbörja någon form av snabbspårsverksamhet när de nya reglerna om förenklad delgivning träder i kraft. En sådan verksamhet kan enligt tingsrätten få effekter för fördelningen av mål (mer om detta strax). En tingsrätt har särskilt anmärkt att det inte står något att vinna på att särskilja mängdbrottmålen från andra mål. Tingsrätten har därvid anfört dels att dess redan nu korta genomströmningstider är svåra att kapa ytterligare, dels att en ändrad målfördelning skulle leda till ett ifrågasättande av arbetsbördan mellan tingsrättens enheter. Tingsrätten har slutligen lagt till att försök till specialisering vid inlottningen alltid leder till ofruktbara diskussioner om viktning av mål och om rättvisa. En annan tingsrätt har anmärkt att huvuddelen av tingsrättens brottmålsshantering avser just mängdbrottslighet, som man hanterar i den takt målen kommer in.

Bara ett fåtal av tingsrätterna har svarat att de tillämpar särskilda handläggningsrutiner för mängdbrottmålen. (I frågan var förutsatt att tingsrätterna tillämpar särskilda rutiner för de mål där avgörande utan huvudförhandling kan komma i fråga.) En tingsrätt har upplyst att alla mål som lagligen kan avgöras av en domare utan nämnd enligt bestämmelsen i 1 kap. 3 b § andra stycket RB sätts ut på särskilda avverkningsting, oavsett om den tilltalade har erkänt eller inte.²⁰ En annan tingsrätt har upplyst att det har förekommit s.k. packdagar, men att dessa än så länge har haft karaktär av ad hoc-insatser.

De flesta av tingsrätterna har förklarat att de inte planerar någon förändring av sitt sätt att handlägga mängdbrottmål. Det finns dock några få undantag. Ett av dessa är den tingsrätt som planerar för en snabbspårsverksamhet. En norrlandstingsrätt planerar att anordna ett antal videodagar, vid vilka åklagaren är närvarande genom videolänk, för enklare mängdbrottmål i vilka det inte finns någon målsägande. En annan tingsrätt har uttalat att man gärna skulle se att enkla mängdmål kallades på plats av polisen och att frågan diskuterar för närvarande, dock utan något konkret resultat än så länge.

Sammantaget visar enkätsvaren alltså att de allra flesta tingsrätter inte särbehandlar mängdbrottmål, vare sig när det gäller fördelning eller handläggningssätt. Detta måste förstås mot bakgrund av att tingsrätterna inte noterar eller kontrollerar om det är polisen eller åklagaren som har lett förundersökningen. Skiljelinjen mellan polisleda och åklagarleda förundersökningar framstår i själva verket som oviktig ur tingsrätternas perspektiv. För tingsrätternas del finns andra aspekter som har större betydelse. Däribland kan nämnas exempelvis huruvida målet kräver huvudförhandling, huruvida det kan avgöras av en ensam domare, hur lång förhandlingstid som krävs, hur många personer som ska höras, om det är svårt att få parter och andra för-

²⁰ Bestämmelsen innebär att tingsrätten är domför utan nämndemän vid huvudförhandling i mål om brott för vilket 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. Det får i målet inte vara fråga om företagsbot.

hörspersoner delgivna och att förmå dem att inställa sig till huvudförhandlingen samt möjligheterna att avgöra målet i den tilltalades utelämnande. Vidare måste enkätsvaren förstås mot bakgrund av kunskapen att en stor del av de mål som kommer in till tingsrätterna är just mängdbrottmål.

Såvitt kan utläsas av enkätsvaren verkar det inte heller vara vanligt att domstolarna gör skillnad mellan enklare och mer komplicerade mängdbrottmål. Som har angetts tidigare förekommer i något fall "avverkningsting", "pack-dagar" och särskilda "videodagar" för enklare mål. Sådana lösningar tycks dock höra till undantagen. Mycket tyder alltså på att målen, oavsett karaktär, i stort sett handläggs enligt i huvudsak samma rutiner, i tur och ordning vartefter de kommer in. Det ligger dock i sakens natur att mål som kan avgöras utan huvudförhandling hanteras i särskild ordning.

5 Gemensamma strategier för mängdbrottsbekämpningen hos Polisen och Åklagarmyndigheten

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har under arbetet med detta uppdrag gemensamt övervägt hur en strategisk inriktning för mängdbrottsbekämpningen hos Polisen och Åklagarmyndigheten kan se ut. De två myndigheterna har enats om följande huvudpunkter.

- *Hög rättsäkerhet, effektivitet och ett brottsofferperspektiv*
Mängdbrottshanteringen ska vara rättssäker, effektiv och tillvarata brottsoffrens intressen.

- *Enhetlighet*
Mängdbrottshanteringen ska leda till en enhetlig och hög lagföring samt enhetliga och korta genomströmningstider inom såväl Polisen som Åklagarmyndigheten.

- *En tydligare inriktning mot kärnuppgifterna*
Polisen ska verka brottsförebyggande. Polisen ska också snabbt och med hög kvalitet utreda begångna mängdbrott och lagföra dessa när så kan ske. Åklagarnas ansvar och uppgifter i mängdbrottshanteringen ska inriktas på åklagarens kärnuppgifter att fatta beslut i lagföringsfrågan och att utföra talan vid domstol.

Polisen och Åklagarmyndigheten ska verka för att polismyndigheterna får befogenhet att meddela beslut om förundersökningsbegränsning och att polismyndigheternas befogenhet att utfärda föreläggande om ordningsbot utvidgas.

- *Effektivare arbetsmetoder och organisatoriska lösningar*
Polisen och Åklagarmyndigheten ska, var och en för sig men under samverkan, effektivisera och fastställa enhetliga arbetsmetoder för mängdbrottshanteringen.

Polisen ska verka för att utredningsåtgärderna vidtas så snart som möjligt efter det att brottet har inträffat eller upptäckts. Polismyndigheternas förundersökningsledare ska normalt leda även av åklagare återupptagna förundersökningar avseende mängdbrotten. Åklagarna ska omgående och fortlöpande meddela beslut i lagföringsfrågan när så kan ske.

- *Effektivare samordning och färre överlämnanden*
Polisen ska samordna samtliga brottsutredningar avseende mängdbrottsmisstankar mot samma person så att dessa leds av *en* polisiär förundersökningsledare eller så att *en* polisiär förundersökningsledare har ett samordningsansvar för de polisledda utredningarna. Överlämnande av utredningar

na till åklagaren ska ske samlat och i *ett* sammanhang. Innan utredningarna överlämnas till åklagare ska polisen kvalitetssäkra utredningarna.

Åklagarna ska samordna de till Åklagarmyndigheten inkomna mängdbrottsärendena så att beslut kan meddelas snabbt och samlat.

- *Samverkan ska öka*

Polisen och Åklagarmyndigheten ska samverka centralt och lokalt med särskild inriktning på mängdbrottshanteringen. Polisen ska bedriva en underrättelseverksamhet som följer mängdbrotten så att Polisens resurser kan anpassas till hur brottsligheten utvecklas. Polisen ska underrätta åklagarkamrarna om hur mängdbrottsligheten förändras så att även åklagarverksamheten kan anpassas till utvecklingen.

- *Återkoppling*

Åklagarna ska ge Polisen systematisk återkoppling angående hur mängdbrottsutredningarna kan utvecklas och förbättras.

- *En utvecklad och gemensam uppföljning och utvärdering*

Polisens och åklagarnas lagföring av mängdbrotten ska mätas på ett gemensamt och enhetligt sätt så att myndigheternas brottsbekämpning kan följas upp, utvärderas och styras.

6 En effektivare hantering hos polisen

I detta kapitel redogör Rikspolisstyrelsen för vilka åtgärder som har vidtagits, som pågår eller som planeras och som syftar till att man ska uppnå en mer effektiv mängdbrottshantering. Vidare lämnas förslag till vissa författningsändringar. Det kommer att framgå i det följande att vissa av ställningstagandena är gemensamma för Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

6.1 Inledning

I början av 2000-talet arbetade Polisen med att effektivisera mängdbrotts-hanteringen. Bland annat organiserade Rikspolisstyrelsen, i samverkan med representanter för polismyndigheterna, Polishögskolan, SKL, Rikskriminalpolisen och Åklagarmyndigheten ett arbete där man år 2004 tog fram slutrapporten Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion (PNU) samt Polisens underrättelsemodell (PUM). PUM beskriver hur ledning och styrning av Polisens brottsbekämpande arbete ska organiseras och genomföras. PNU anger bl.a. en rad framgångsfaktorer för en effektivare hantering av framför allt mängdbrott.

År 2005 började Polisen arbeta i enlighet med PUM och PNU i syfte att man, genom en effektiv ledning och styrning, skulle nå dels ett minskat inflöde av brott, dels få en ökad effektivitet i den utredande verksamheten. Under åren 2005 t.o.m. 2007 genomfördes ett införandeprojekt vars syfte var att förankra strategierna på polismyndigheterna. Efter detta gick strategierna in i den ordinarie verksamheten inom Polisen.

Rikspolisstyrelsens arbete med detta uppdrag har till stor del varit inriktat på hur landets 21 polismyndigheter tillämpar och effektiviserar arbetet i enlighet med PNU. Rikspolisstyrelsen håller fast vid vikten av att polismyndigheterna har förmåga att förankra, införa och tillämpa strategierna fullt ut. Utvecklingen följs noga. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har ett ansvar för att ytterligare intensifiera arbetet för att nå de mål som regeringen förväntar sig. Polismyndigheterna måste visa uthållighet vid det fortsatta arbetet med PNU och PUM.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för hur Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna arbetar för att förankra PNU på polismyndigheterna. Därefter följer en beskrivning av de viktigaste komponenterna i PNU. I det sammanhanget beskrivs även de problem som finns i fråga om polismyndigheternas tillämpning av dessa komponenter i mängdbrottshanteringen. Vidare redogörs för de åtgärder som polismyndigheterna har vidtagit under åren 2009 och 2010 med anledning av detta uppdrag.

Därefter beskriver Rikspolisstyrelsen olika åtgärder som vidtas för att effektivisera den brottsutredande verksamheten. I det sammanhanget ges en redogörelse för Polisens nya utredningsstöd, PUST, och de verksamhetsfördelar som detta förväntas innebära. Vidare diskuteras användningen av de för-

enkla förfarandena: förenklad utredning och förundersökningsanteckningar (se avsnitt 4.2.2). En beskrivning ges av ett planerat förslag om ändringar i lagen (1964:167) om unga lagöverträdare (LUL) samt av en planerad ansökning om att landets polismyndigheter ska medges tillgång till varandras brottsanmälningssystem, RAR.

Det är viktigt ur flera aspekter att det sker en tidig och effektiv samordning av ärenden när en person är misstänkt för flera brott. Detta gäller oavsett om ärendena handläggs inom en och samma polismyndighet eller inom olika polismyndigheter. Lika viktigt är det om vissa ärenden handläggs av Polisen och andra av åklagare. Ett avsnitt handlar därför om dessa frågor. Där berörs också den viktiga frågan, om hur man kan minska antalet överlämnanden inom och mellan polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten.

Därefter beskrivs kortfattat en utredning som Rikspolisstyrelsen har tillsatt och som senast i september 2010 ska lägga fram ett förslag, om hur en nationell förstärkningsresurs för mängdbrott kan organiseras.

Sedan diskuteras de viktiga frågorna om utbildning och kompetens inom Polisen, varvid bl.a. återkoppling berörs.

Rikspolisstyrelsen lämnar vidare ett förslag som syftar till utvidgade möjligheter att ta salivprov för DNA-analys, s.k. registertopsning.

Slutligen beskriver Rikspolisstyrelsen vissa genomförda och planerade inspektioner avseende polismyndigheternas ärendebalanser m.m. samt vissa myndighetsbesök. Avsnittet avslutas med en beskrivning av en brottsofferundersökning som Rikspolisstyrelsen har gjort i samverkan med SCB.

6.2 Organisation

Rikspolisstyrelsen har, i syfte att öka samverkan med polismyndigheterna, inrättat arbetsgrupper för utveckling av mängdbrottshanteringen. I grupperna ingår representanter från polismyndigheterna. Arbetsgrupperna kommer att vara bestående även efter det att detta uppdrag har slutförts.

Inom Rikspolisstyrelsen finns sedan tidigare ett samverkansorgan gentemot polismyndigheterna som kallas Metod- och utrustningsrådet (MUR). Under år 2009 har inom ramen för MUR inrättats en ny samordningsgrupp för PNU. Denna grupp kommer att bli bestående och vara ytterligare en kontaktpunkt mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. I gruppen kommer metodutveckling att kunna diskuteras och förbättringsförslag att kunna förankras och spridas. De arbetsgrupper som har bildats för detta uppdrag, se avsnitt 2.2.1, kommer också att vara bestående inom MUR.

Under slutet av år 2009 har man skapat ett nytt samverksansforum; *Forensiska rådet*. Rådet, i vilket ingår företrädare från Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, SKL, Åklagarmyndigheten, RMV och ett antal polismyndigheter, ska utveckla kriminaltekniken i Sverige. Under rådet finns en utvecklingsorganisation med fyra samordningsgrupper, varav en kommer att

ansvara för utvecklingen av kriminaltekniska frågor med koppling till mängdbrott.

Rikspolisstyrelsen har således under den tid som detta uppdrag har pågått fortsatt arbetet med att förankra PNU bl.a. i de inrättade arbetsgrupperna. Inom flera av Polisens sju samverkansområden har också arbetsgrupperna haft egna möten där man har diskuterat verksamhetsutveckling samt utbytt idéer och erfarenheter. Denna samverkan mellan polismyndigheterna har upplevts som givande.

Rikspolisstyrelsen har i skrivelser till polismyndigheterna betonat vikten av ledning, styrning och uppföljning och av att PUM och PNU används fullt ut. Rikspolisstyrelsen har också spritt denna information på flera länspolismästarmöten. Huvudansvaret för införandet och användandet av PUM och PNU ligger dock på polismyndigheterna och deras chefer.

I Rikspolisstyrelsens ledarskapsutbildningar för chefer på strategisk nivå ingår utbildning i PUM och PNU. Detsamma gäller i den nationella 20-veckorsutbildningen för förundersökningsledare och för utbildningen i utredningsmetodik för yttre befäl. Cheferna måste ha full kunskap om PUM och PNU och ansvara för att all berörd personal förstår hur PUM och PNU ska tillämpas i vardagen. För mängdbrottshanteringen är PNU helt avgörande.

6.3 PNU och åtgärder som har vidtagits av polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsens arbete med detta uppdrag har till stor del varit inriktat på hur landets 21 polismyndigheter tillämpar och effektiviserar arbetet i enlighet med PNU.

Rikspolisstyrelsen håller fast vid vikten av att polismyndigheterna har förmåga att förankra, införa och tillämpa PNU fullt ut. Utvecklingen följs noga. Vid många polismyndigheter har det gjorts förbättringar när det gäller de inledande utredningsåtgärderna, förundersökningsledningen, brottssamordningen och brottsplatsundersökningsverksamheten, m.m. Arbetet fortsätter bl.a. i de arbetsgrupper som har inrättats inom ramen för uppdraget.

6.3.1 Allmänt om PNU

PNU består av huvudprocessen *Det brottsutredande uppdraget* och de tre stödprocesserna *Ledarskap*, *Kompetensutveckling* och *Metodförvaltning*.

I PNU har de fyra viktigaste faktorerna för en effektiv brottsutredning identifierats. Dessa är

1. att Polisen snabbt vidtar adekvata utredningsåtgärder på brottsplatsen,

2. att det finns tillgång till aktiva förundersökningsledare som har rätt kompetens under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås,
3. att polismyndigheterna bedriver en effektiv brottsamordning och
4. att man i nära anslutning till brottet utför brottsplatsundersökningar samt säkrar och analyserar spår (kriminalteknik).

I det följande beskrivs, utifrån dessa fyra områden i PNU, hur polismyndigheterna bedriver sitt arbete i dag och vilka åtgärder som de har vidtagit under åren 2009 och 2010 för att ytterligare effektivisera sin mängdbrotts hantering.

Rikspolisstyrelsen har alltså valt att fokusera på de delar av PNU som bedömts bäst kunna leda till de förbättringar som regeringen åsyftar med detta uppdrag.

Det är viktigt att påpeka att PNU inte bara tar sikte på de initiala utredningsåtgärdernas betydelse för den brottsutredande verksamheten. Kvalificerade förundersökningsledare i kombination med en väl fungerade brottsamordningsfunktion borgar för att utredningsverksamheten fokuseras på bearbetningsbara ärenden där bevisläget och åklagarnas möjligheter till förundersökningsbegränsning prövas kontinuerligt. Härigenom kortas genomströmningstiderna och antalet öppna ärenden på kriminalavdelningen minskar.

Givetvis kan det finnas behov av effektiviseringar även i andra delar. Det kan exempelvis finnas behov av en översyn när det gäller utbildning och kompetensbehov avseende utredningsverksamhetens alla delar. Rekrytering av utredningspersonal kan vara ett annat område. Vidare kommer Rikspolisstyrelsen under år 2010 att påbörja arbetet med en nationell metodhandbok för utredningsverksamheten. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna kommer i samverkan att ta hand om dessa och andra utvecklingsfrågor i de arbetsgrupper inom MUR som nu finns för PNU.

6.3.2 Inledande utredningsåtgärder

Allmänt

Av tradition har det inom Polisen funnits en åtskillnad mellan den brottsförebyggande och den brottsutredande delen av uppdraget. Poliser i yttre tjänst har inte sett det som sitt primära uppdrag att utreda brott. I stället har utredningsarbetet, efter det att brottsanmälan har överlämnats av den yttre personalen, i huvudsak bedrivits av utredare och annan personal som har tjänstgjort inne på polisstationen. Detta har inneburit att påbörjandet av utredningen har fördröjts. Sådana fördröjningar minskar möjligheterna att lagföra brottet. Dessutom blir handläggningstiderna längre.²¹

Det måste finnas en gemensam helhetssyn när det gäller utredningsverksamheten. Alla poliser måste se sig som brottsutredare oavsett organisatorisk tillhörighet. Vikten av ledning och styrning i nära anslutning till brottet

²¹ Se bland annat Brå:s rapport (2009:1) *Misshandel mellan obekanta – Kan fler brott klaras upp?* Del 2, sid. 33 f.

kan inte nog betonas, eftersom dessa faktorer i många fall är helt avgörande för om brottet ska kunna klaras upp. Operativa förundersökningsledare ska leda och styra personalen så att de vidtar så långtgående och adekvata utredningsåtgärder som möjligt och snabbt färdigställer brottsutredningarna. Utredningarna ska kunna redovisas som förundersökningsprotokoll eller inom ramen för ett förenklat förfarande (se 23 kap. 21 § tredje stycket eller 23 kap. 22 § RB).

Den inre utredande verksamheten behöver flytta fram positionerna och hantera brottsligheten under andra tider på dygnet än ren kontorstid. Om en förundersökningsledare granskar, återkopplar och ger direktiv för de inledande utredningsåtgärder som den yttre personalen vidtar ökar förutsättningarna för att brottet ska kunna klaras upp. Sådana åtgärder medför också att överlämnandena minskar och att genomströmningstiderna blir kortare.

Polismyndigheterna har under arbetet med detta uppdrag förmedlat en övergripande problembild när det gäller de inledande utredningsåtgärderna. Ett av de problem som har beskrivits är att det numera ofta är yngre och oerfarna poliser som arbetar i yttre tjänst. Dessa poliser har inte tillräckligt hög kompetens och saknar tillräcklig erfarenhet av utredningsarbete. De har inte heller full insikt om att de tidiga utredningsinsatserna ökar möjligheterna att klara upp brottet. Vidare är det ett problem att mängdbrotts hanteringen har låg status, eftersom detta ibland medför svårigheter med att rekrytera och behålla utredningspersonal. Tankesättet "vi och de" när det gäller inre och yttre personal lever till viss del kvar. Det leder till sämre samsyn i utredningsprocessen.

Åtgärder som polismyndigheterna har vidtagit

Vid polismyndigheterna finns överlag en insikt om nyttan av att brott utreds skyndsamt. Många polismyndigheter fördelar därför om personalresurserna så att fler utredare och förundersökningsledare än tidigare är i tjänst under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås. Utredningsåtgärder kan då vidtas i nära anslutning till brottstillfället.

Vid flera myndigheter pågår översyner av hela utredningsverksamheten. I samband med dessa vidtar polismyndigheterna åtgärder för att den yttre personalen ska bedriva en större del av utredningsarbetet. Samtidigt har också nya ledningsstrukturer skapats för att man ska förbättra den organisatoriska styrningen av den inledande utredningen.

Det är avgörande för kvaliteten på utredningsarbetet att det görs rätt prioriteringar mellan de olika händelsestyrda uppdragen som poliser i yttre tjänst har. Det finns en tendens vid polismyndigheterna att i större utsträckning än tidigare se till att poliserna i yttre tjänst hinner färdigställa nödvändiga utredningsåtgärder innan de styrs till nästa uppdrag. Vidare leder de yttre befälen utredningsarbetet på brottsplatserna i högre grad än tidigare. Vid några polismyndigheter har man genom delegation utökat beslutsbefogenheterna för den yttre personalen avseende vissa mängdbrott.

Vid några polismyndigheter har man skapat organisatoriska grupper vars huvuduppgift är att med kort varsel kunna inriktas mot prioriterad verksam-

het. Andra myndigheter söker former för en ökad flexibilitet i organisationen.

Ytterligare åtgärder som polismyndigheterna vidtar i syfte att förbättra det inledande utredningsarbetet är att man inför en lokal vidareutbildning inom brottsutredning för nya poliser²² och arbetsrotation från yttre tjänst till inre utredningstjänst. Vid några myndigheter är utredningsvana ett krav för att man ska befordras till inspektör eller arbetsledare. Flertalet myndigheter gör utbildningsinsatser framför allt rörande förenklad utredning och förundersökningsanteckningar samt registertopsning och spårsäkring.

Polismyndigheterna har vidtagit åtgärder för att poliserna i första hand ska använda förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB när så är möjligt och i andra hand förundersökningsanteckningar enligt 23 kap. 21 § tredje stycket RB. Flera myndigheter anser dock att de förenklade förfarandena bör slås ihop till ett. Det skulle medföra att den yttre personalen hade färre regler att hålla reda på, vilket skulle förenkla deras arbete.²³ Vi har dock inte inom ramen för detta uppdrag gått vidare med denna fråga.

När det gäller förundersökningsledningen fokuserar många polismyndigheter på att förbättra utredningsdirektiv, kvalitetssäkring och återkoppling i ärendena. Ett exempel är att allt fler regelbundet följer upp utredningsresultaten på såväl individnivå som på enhets- och myndighetsnivå.

6.3.3 Förundersökningsledningen

Allmänt

I arbetet med att ta fram PNU konstaterade man att Polisens förundersökningsledare behöver höja sin kompetens samt vara nära den yttre verksamheten under de dagar och på de tider på dygnet då brott begås. Därför fokuserade man på frågor om kompetens, ansvar och organisation. Ett av resultaten var Rikspolisstyrelsen tog fram en central 20-veckorsutbildning för förundersökningsledare.

På polismyndigheternas kriminalavdelning eller på den arbetsenhet som motsvarar kriminalavdelningen finns förundersökningsledare för att leda det fortsatta utredningsarbetet. Men det ska även finnas förundersökningsledare på utredningsjourer eller motsvarande enheter, som kan styra och leda utredningen i dess initiala skede i nära anslutning till att brottet har inträffat. En förundersökningsledare på utredningsjour eller motsvarande ska vara arbetsledare utan personalansvar och ska tjänstgöra under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås. För dessa förundersökningsledare gäller

- att de ska vara en myndighetsgemensam resurs,
- att de ska ha hög juridisk kompetens,
- att de ska ha långtgående delegation för att kunna fatta nödvändiga beslut under utredningen och

²² Tjänstgöring på kriminalenhet direkt efter avslutad grundutbildning. Vid de flesta myndigheter utreder de nya poliserna mängdbrott under särskild ledning.

²³ Ett liknande förslag lades fram i SOU 2001:93.

□ att de ska ha tillräckliga resurser till sitt förfogande.

Förundersökningsledaren ska ha en aktiv roll hela vägen i processen och bär ansvaret för utredningen i de ärenden där förundersökningen leds av polismyndigheten. Han eller hon ska ge direktiv och fatta beslut i nära anslutning till att brottet har begåtts eller upptäckts, ge fortsatta direktiv under utredningen och slutligen se till att förundersökningen kvalitetssäkras innan den lämnas över till kriminalavdelningen eller den enhet som motsvarar kriminalavdelningen och innan den slutredovisas till åklagare.

Förundersökningsledningen är särskilt viktig i utredningens initiala fas eftersom brott är ”färskvara”. Förundersökningsledare ska tidigt identifiera om det kan finnas skäl att hos åklagare väcka frågan om beslut om förundersökningsbegränsning eller om frihetsberövande.

Polismyndigheterna har under arbetet med detta uppdrag redovisat en övergripande problembild när det gäller förundersökningsledningen. De har då beskrivit att det förekommer brister i fråga om utredningsdirektiv, förundersöknings- och tvångsmedelsbeslut samt när det gäller kvalitetssäkring av det slutliga förundersökningsprotokollet. Polismyndigheterna anser också att återkopplingen behöver bli bättre. Det har vidare framkommit att det finns polismyndigheter som inte har ett tillräckligt antal förundersökningsledare med rätt kompetens i tjänst under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås.

I Storstadsutredningen från juni 2009 var en av slutsatserna att det i de tre storstadsområdena saknas tillräckligt med kompetenta förundersökningsledare inom Polisen, vilket leder till brister i förundersökningarna och till onödigt merarbete för både poliser och åklagare.²⁴ Utredningen föreslog bland annat att ansvaret för polisiära förundersökningsledare klargörs och att rutiner för återkoppling skapas. Såväl polismyndigheterna som Storstadsutredningen har alltså sett ett behov av att återkopplingen förbättras. I 6.7.4 beskrivs en modell för digital återkoppling från åklagare till polismyndigheten.

Åtgärder som polismyndigheterna har vidtagit

Vid många polismyndigheter finns det numera förundersökningsledare som är arbetsledare utan personalansvar och som har genomgått den centrala förundersökningsledarutbildningen. Dessa förundersökningsledare leder den yttre personalens utredningsarbete under de dagar och på de tider då de flesta brotten begås. Många andra myndigheter är i färd med eller planerar att organisera sin verksamhet på det sättet.

Vid några polismyndigheter har man samlokaliserat förundersökningsledaren med vakthavande befäl. Vakthavande befäl har huvudansvaret för hur den yttre personalen styrs mellan uppdragen i den akuta händelsestyrda verksamheten. Till deras uppgifter hör både att utreda brott och att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten m.m. Förundersökningsledaren kan genom samlokaliseringen påverka hur vakthavande befäl styr den

²⁴ *Samarbetet mellan polis och åklagare i storstäderna*, ÅM-A 2009/0858

yttre personalen mellan de olika uppgifterna. Det medför att det kan ges mer tid för utredningsarbete på brottsplatsen.

Vid många polismyndigheter har de yttre befälen långtgående eller fullständig förundersökningsledardelegation. Detta leder till att de nödvändiga utredningsbesluten kan fattas omgående utan att kontakt behöver tas med förundersökningsledaren inne på stationen.

Det är en stor fördel om även vakthavande befäl har goda kunskaper om hur en förundersökning bör bedrivas och om vilket initialt utredningsarbete som är nödvändigt. Vid flera myndigheter växeltjänstgör därför de vakthavande befälen på kriminalavdelningen eller den enhet som motsvarar kriminalavdelningen. Det förekommer också vid flera myndigheter att vakthavande befäl genomgår förundersökningsledarutbildning. Vid någon myndighet växeltjänstgör personal regelbundet mellan funktionerna som vakthavande befäl och förundersökningsledare för den yttre personalen.

Förundersökningsledarnas arbetssituation och arbetsuppgifter är föremål för översyn vid flera myndigheter. Det finns en strävan att fastställa hur många ärenden som en förundersökningsledare bör ha. Syftet är att man ska kunna säkerställa att utredningarna bedrivs effektivt och håller tillräckligt hög kvalitet. Översyn av delegationsordning avseende förundersökningsbeslut pågår också på vissa håll.

En ökad samverkan mellan polismyndigheterna och de lokala åklagarkammarna förekommer. Förundersökningsledarnas kompetens ökar bland annat genom att de får återkoppling från åklagarna och genom framtagandet av generella förundersökningsdirektiv.

De flesta polismyndigheterna strävar efter att samtliga förundersökningsledare ska ha genomgått den centrala förundersökningsledarutbildningen. Många myndigheter har dock svårigheter att avvara förundersökningsledare till de förhållandevis långa utbildningarna. Några få polismyndigheter anser att det finns för få utbildningsplatser. Vid några myndigheter har samtliga förundersökningsledare genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen.

6.3.4 Brottsamordning

Allmänt

En av iakttagelserna när man tog fram PNU var att polismyndigheterna inte hade ett samlat grepp om de brottsanmälningar som kom in. Effekten blev att det saknades en helhetsbild av vilka brott som hade begåtts. Härigenom minskades möjligheten att se brottstrender. Det blev också svårare att göra jämförande analyser mellan olika tillvägagångssätt m.m. (s.k. operativ brottsanalys) och mellan olika spår (s.k. forensisk analys) i syfte att finna en misstänkt gärningsperson. En samordning skedde inte heller alltid när det fanns flera ärenden som utreddes samtidigt med samma misstänkta gärningsperson (ärendesamordning).

Enligt PNU ska det därför finnas en funktion, dvs. en eller flera personer, som ansvarar för en myndighetsgemensam brottsamordning.²⁵ Alla brottsanmälningar ska passera denna funktion så att all utredningsinformation finns tillgänglig på ett och samma ställe. I den mån det finns flera ärenden med samma misstänkta gärningsperson ska dessa samordnas inom en och samma organisatoriska enhet. De ska också utredas och redovisas samlat och helst av en och samma utredare när så är lämpligt. De olika utredningarna bör då också ledas av en och samma förundersökningsledare. En fortlöpande kontroll ska göras av om nya brottsmisstankar uppkommer mot den misstänkte. Om så sker ska ärendena snarast samordnas till den utredare som har övriga ärenden. Frågor om eventuell förundersökningsbegränsning eller om beslut om frihetsberövande kan då tidigt uppmärksammas.

Rikspolisstyrelsen har i arbetet med detta uppdrag riktat ett särskilt fokus mot en effektivisering av ärendesamordningen, dvs. samordning av flera brottsmisstankar mot en och samma person. Genom en effektiv ärendesamordning skapas förutsättningar för en snabb och samlad lagföring beträffande de personer som begår en större del av mängdbrotten, nämligen de som ofta återfaller i brott.

Rikspolisstyrelsen kommer inte i denna slutredovisning att redogöra för de behov av effektiviseringar som finns när det gäller operativ brottsanalys och forensisk analys. Frågorna kommer dock att tas om hand i MUR och inom Forensiska rådet.

Flertalet av polismyndigheterna har tjänsteföreskrifter eller rutiner för samordning av ärenden med samma misstänkta gärningsperson. Vem som ansvarar för ärendesamordningen varierar dock, liksom kriterierna för samordning.

Generellt kan sägas att ärendesamordningen inom polismyndigheterna fungerar tillfredsställande utom när det gäller de tre storstadsmyndigheterna, som är indelade i flera polismästardistrikt eller polisområden. Det finns ett stort antal personer som återkommande begår brott, varvid de olika brotten kan komma att utredas inom olika polismästardistrikt eller polisområden. Ärendesamordningen mellan olika polismästardistrikt eller polisområden fungerar inte alltid.

Åtgärder som polismyndigheterna har vidtagit

För att ytterligare förbättra den *interna* ärendesamordningen har flera polismyndigheter sett över sina rutiner. Några har skapat nya tjänsteföreskrifter rörande samordning. Även kontrollen av att samordning faktiskt sker har blivit bättre.

Vid en av storstadsmyndigheterna har en särskild samordningsinsats pågått under åren 2009 och 2010 i samverkan med åklagarkammaren. Målsättningen har varit att lagföra så många som möjligt av dem som ofta begår brott, vilket också till stor del har genomförts. Detta arbete ska fortsätta även efter att den särskilda samordningsinsatsen har avslutats.

²⁵ För de tre storstadsmyndigheterna ska det finnas en sådan funktion per polismästardistrikt respektive polisområde.

Vid flera polismyndigheter förekommer att man prioriterar lagföring av de mest brottsaktiva personerna. En annan storstadsmyndighet än den nyss nämnda har centralt och med hjälp av ett nytt datasystem följt upp och kontrollerat att ärendesamordning sker inom myndigheten. Flertalet myndigheter har täta och regelbundna kontakter med åklagare för tidig bedömning av frågor om förundersökningsbegränsning och frihetsberövande.

Kvarstående problem som finns vid ett fåtal polismyndigheter är att en fortlöpande kontroll inte görs under utredningens gång av om det har kommit in nya ärenden som ska samordnas. Några polismyndigheter nämner också att man behöver förbättra kunskapen om begreppet skäligen misstanke. Att någon registreras som skäligen misstänkt är ofta en förutsättning för att man ska kunna identifiera ärenden som ska samordnas. Det är nämligen först då som registrering sker i vissa relevanta register.

Samordningen av ärenden *mellan* polismyndigheterna fungerar inte alltid tillfredsställande, eftersom den bygger på att det kan träffas en överenskommelse om vilken myndighet som ska överta ansvaret för de aktuella ärendena. Dock kan nämnas att det finns en fungerande ärendesamordning inom några av Polisens sju samverkansområden. Överenskommelser i frågan har också träffats inom några samverkansområden under den tid som Rikspolisstyrelsen har arbetat med detta uppdrag.

Om man helt ska kunna komma tillrätta med problemen med bristande samordning behöver man ta fram nationella samordningsföreskrifter, se avsnitt 6.5.3.

Som har nämnts tidigare har flera myndigheter gjort en översyn av hela utredningsverksamheten. Några har då skapat en organisation där brottsamordningen ingår i en s.k. primärutredningssektion. Vid denna sektion färdigställs de enklare brottsutredningarna. Utredningarna avseende de brott som inte kan klaras upp läggs ned. Endast de ärenden som kräver mer långtgående utredningsåtgärder fördelas till kriminalavdelningen eller den enhet som motsvarar kriminalavdelningen. Härigenom minskar antalet överlämnanden inom polisen.

6.3.5 Kriminalteknik

Allmänt

Enligt den kriminaltekniska strategi med handlingsplan som Rikspolisstyrelsen antog år 2007 ska det vid varje polismyndighet finnas tillgång till kriminalteknisk kompetens på tre nivåer. Lokala avvikelser ska förekomma endast om det är motiverat av verksamhets- eller resursskäl. Poliserna har från polisutbildningen grundläggande kunskap för att kunna genomföra en brottsplatsundersökning, spårsäkring och viss analys. Detta är grundnivån. Nästa nivå är lokala brottsplatsundersökare (Lokus) som har vidareutbildats för att kunna göra en mer fullständig undersökning och analys, särskilt i mängdbrottsärenden. Den högsta nivån är kriminaltekniker som har utbildats av SKL. Dessa tas i första hand i anspråk för den grövre brottsligheten men även för mängdbrottsutredningar.

Lokala brottsplatsundersökare ska finnas tillgängliga under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås. De bör inte ha sidouppgifter eftersom det krävs en kontinuitet i arbetet för att de ska kunna upprätthålla en tillräcklig kompetensnivå. Det är också viktigt att den lokala brottsplatsundersökaren står till förundersökningsledarens förfogande för brottsplatsundersökningar i direkt anslutning till brottet.

Det är en viktig uppgift för den lokala brottsplatsundersökaren att göra en fullständig brottsplatsundersökning och spårsäkring. Spår från brottsplatsen kan matchas mot DNA-prover som har tagits på personer som är misstänkta för eller har dömts för andra brott. Därigenom ökar möjligheterna att klara upp brottet.

Under arbetet med detta uppdrag har framkommit att det på vissa polismyndigheter råder brist på lokala brottsplatsundersökare. Vidare förekommer det att brottsplatsundersökarna inte tjänstgör under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås. Det har också kommit fram att de lokala brottsplatsundersökarnas arbete inte alltid styrs och leds på ett optimalt sätt. Utbildningen av lokala brottsplatsundersökare är inte heller nationellt enhetlig.²⁶

Åtgärder som polismyndigheterna har vidtagit

Allt fler polismyndigheter ser över hur de lokala brottsplatsundersökarnas arbete ska bli effektivare genom förbättringar eller ändringar avseende deras organisationstillhörighet och ledning samt avseende deras arbetsuppgifter och kompetensnivå. I praktiken innebär det vanligtvis att lokala brottsplatsundersökare organisatoriskt knyts närmare kriminaltekniska enheter. Härigenom säkerställs de lokala brottsplatsundersökarnas kompetensutveckling men också att arbetsmetoderna blir enhetliga. Översynen innebär även att polismyndigheterna ser till att brottsplatsundersökarna oftare står till förundersökningsledarens förfogande och att deras arbetspass förläggs till brottsfrekventa tider. Fler och fler poliser har brottsplatsundersökarverksamheten som sin enda uppgift. Några myndigheter höjer också kvaliteten i sina utbildningar av lokala brottsplatsundersökare.

Mer än hälften av polismyndigheterna har beslutat att brottsplatsundersökningar för vissa mängdbrott i första hand ska utföras av en lokal brottsplatsundersökare och senast inom viss kortare tid efter brottstillfället. Vid några myndigheter gör man även en uppföljning i ärenden som rör inbrott i bostad. I dessa ärenden sker en kontroll av om man har gjort brottsplatsundersökning och, i så fall, inom vilken tid. Om en brottsplatsundersökning inte har utförts ska orsaker eller problem identifieras och åtgärdas.

Flertalet polismyndigheter fortsätter att utbilda all yttre personal i att göra enklare brottsplatsundersökningar samt att dokumentera dessa. Vid vissa myndigheter utrustas den utbildade personalen med en personlig spårsäkringsväska. Deras arbete granskas av förundersökningsledare och utredare som rapporterar till chefen för kriminaltekniska enheten. Vid myndigheterna finns en förståelse för att återkoppling avseende brottsplatsundersökningar verkar motivationshöjande och leder till en ökad kvalitet i undersökningar-

²⁶ Se under avsnitt 6.7.3 om pågående planering av en nationellt enhetlig utbildning.

na. Några polismyndigheter har utvecklat en praxis som innebär att handläggarna vid de kriminaltekniska rotlarna är ansvariga för att återkoppla resultaten av brottsplatsundersökningar till den yttre personalen.

6.4 Åtgärder för att effektivisera brottsutredningen

6.4.1 Polisens utredningsstöd (PUST)

För att Polisen ska kunna effektivisera utredningsarbetet, minska antalet överlämnanden och därigenom korta ned genomströmningstiderna ska ett nytt IT-baserat utrednings- och metodstöd (PUST) införas under år 2011.
--

Polisen kommer under år 2011 att börja använda ett nytt IT-baserat utrednings- och metodstöd, kallat PUST, som kommer att förenkla och effektivisera såväl upptagandet av anmälningar som utredningsarbetet. Till en början ska PUST användas för de enklaste brotten. På sikt ska det användas för alla brott och ersätta nuvarande IT-system. Syftet med PUST är bl.a. att Polisen ska kunna effektivisera utredningsarbetet, minska antalet överlämnanden och därigenom korta ned genomströmningstiderna.

I dag dokumenterar Polisen uppgifter om anmälda brott i flera olika IT-system, som delvis är föråldrade och tungarbetade. Mer än hälften av de ärenden som överlämnas till åklagare överförs digitalt. Resterande ärenden, i huvudsak rattfyllerier, olovliga körningar, övriga trafikbrott samt vissa brottsbalksbrott, hanteras i stora delar i pappersbundet format hos polis och åklagare.

Som ett led i skapandet av ett enda digitalt system för alla anmälda brott har utvecklingsarbetet med PUST påbörjats under år 2009. IT-systemet ska utvecklas etappvis och den första leveransen ska testas vid en polismyndighet under hösten 2010. Systemet ska under våren 2011 införas hos alla polismyndigheter.

I ett första steg ingår alla brott som i allmänhet kan utredas klart direkt på brottsplatsen (t.ex. vissa trafikbrott, brott mot knivlagen och snatteri) och som kan redovisas genom förenklad utredning eller förundersökningsanteckningar (se avsnitt 6.4.2). Ärendena ska sedan skickas digitalt till Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra.

PUST ska användas från en mobil enhet i polisbilarna. Avsikten är att personal i yttre tjänst ska kunna göra all dokumentation om brottet direkt på plats och även, när så är möjligt, färdigställa utredningen. Om utredningen inte kan slutföras direkt ska samma polis ansvara för ärendets fortsatta handläggning. Härigenom kommer antalet överlämnanden inom Polisen att minska. Polisen ska kunna använda den mobila enheten även för att söka information i nödvändiga register och för att skicka begäran om och ta emot analyser m.m. I framtiden ska även hantering av föreläggande av ordningsbot ingå.

PUST kommer att medföra att Polisens synlighet, tillgänglighet och effektivitet ökar. PUST ska genom användarvänlighet, metodstöd och tillhandahåll-

lande av relevant information stödja synsättet att alla, oavsett funktion, ska se sig som brottsutredare. Det innebär att varje polis ansvarar för och fullföljer sin del av utredningen så att den kan slutföras snarast möjligt. PUST ska även skapa förutsättningar för ett elektroniskt utbyte i hela rättskedjan.

Följande exempel illustrerar hur PUST kommer att kunna användas. En snattare har gripits på ett varuhus av en väktare och en polispatrull får information via ledningscentralen om detta till sin mobila enhet. När patrullen kommer till varuhuset gör man en registersökning i syfte att se om den gripne är aktuell i andra brottsutredningar. Patrullen skriver också in förhör och övrig utredningsdokumentation i enheten. En förundersökningsledare kan kort därefter få upp utredningen på sin dator och läsa igenom och godkänna ärendet innan det skickas över till åklagaren. Polispatrullen behöver inte åka in till stationen för att upprätta dokumentation om händelsen och sparar därigenom mycket tid. Det ska dock observeras att utredningshandlingarna tills vidare måste skickas också i papperskopia till åklagaren (se avsnitt 12.3).

6.4.2 Förenklade förfaranden

I syfte att genomströmningstiderna ska minska har Rikspolisstyrelsen verkat för en ökad användning av förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB. Polismyndigheterna ska använda förenklad utredning när det är möjligt. I andra hand bör förundersökningsanteckningar enligt 23 kap. 21 § tredje stycket RB användas.

I ett tidigare kapitel har framgått att det, för brott där påföljden förväntas bli böter, finns tre sätt att redovisa en brottsutredning. Det normalt mest tidskrävande är att inleda en förundersökning. Utredningen färdigställs och redovisas då i ett förundersökningsprotokoll. Inom ramen för en förundersökning kan också, när så är lämpligt, redovisning göras i form av kortfattade anteckningar i stället för i ett protokoll. I den här kallas detta förfarande, som regleras i 23 kap. 21 § tredje stycket RB, för förundersökningsanteckningar.

Det tredje sättet är redovisning utan att en förundersökning inleds. Sådan förenklad utredning, som regleras i 23 kap. 22 § RB, är normalt snabbast av de tre. Vid förenklad utredning kan dock inga tvångsmedel förutom beslag användas.

Användandet av förundersökningsanteckningar och förenklad utredning ökar förutsättningarna för att utredningsarbetet ska kunna ske i nära anslutning till brottet. Detta gäller framför allt förenklade utredningar, som innebär flera lättnader för Polisen. Bl.a. behöver utredningen inte slutdelges den misstänkte. Möjligheten att slutföra ärenden redan på brottsplatsen ökar, vilket i sin tur minskar antalet överlämnanden inom Polisen. Beslut om ärendens fortsatta handläggning kan i större utsträckning fattas skyndsamt. Medelgenomströmningstiden för ärenden som hanteras som förenklade ut-

redningar enligt 23 kap. 22 § RB är betydligt kortare än för ärenden som redovisas inom ramen för förundersökning.²⁷

Bötesbrotten representerar en väsentlig andel av den totala mängdbrottsligheten. Enligt Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport 2009:6 finns det en betydande potential hos de flesta polismyndigheter att öka användandet av såväl förenklad utredning som förundersökningsanteckningar beträffande dessa brott.²⁸ Av rapporten framgår också att polismyndigheterna generellt använder endast det ena av de två förfarandena, bland annat på grund av att man saknar kunskap om vad som skiljer dem åt.

På uppdrag av Rikspolisstyrelsen vidtar polismyndigheterna åtgärder för att öka användandet av i första hand förenklad utredning. Detta sker bland annat genom utbildning av personal i yttre tjänst. Effektivitetsvinsterna vid en ökad användning av förenklad utredning har belysts i samband med föreläsningar för förundersökningsledare och vid de myndighetsbesök som Rikspolisstyrelsen har gjort under hösten 2009. Frågan har också behandlats särskilt i de interna arbetsgrupperna.

Som har framgått i det föregående kommer PUST i den första etappen att omfatta de ärenden som kan hanteras genom förenklad utredning och förundersökningsanteckningar. Även detta förbättrar förutsättningarna för att dessa förfaranden ska kunna komma till användning.

I syfte att mäta och följa upp användningen av förenklad utredning och förundersökningsanteckningar har Rikspolisstyrelsen samlat de vanligaste bötesbrotten i en särskild kategori, som benämns *Mängdbrottskategori 1*. I den kategorin ingår snatteri, brott mot knivlagen, ringa narkotikabrott och vissa trafikbrott. Rikspolisstyrelsen jämför fortlöpande hur stor andel av ärendena inom Mängdbrottskategori 1 som redovisas som förenklad utredning, som förundersökningsanteckningar och som förundersökningsprotokoll. Lagföring och genomsnittlig genomströmningstid för förenklade utredningar respektive förundersökningsanteckningar följs också upp. Statistiken presenteras månatligen på intranätet Intrapolis och i Verksamhetsuppföljning för Polisen (VUP), så att myndigheterna själva kan följa upp resultaten.

Avslutningsvis kan nämnas att det inom ramen för en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB saknas möjlighet för Polisen att ta salivprov för DNA-analys (s.k. registertopsning). Detta är ett problem eftersom registertopsning är ett viktigt verktyg i Polisens brottsutredande verksamhet. Rikspolisstyrelsen diskuterar i avsnitt 6.8.3 hur problemet kan lösas.

²⁷ Enligt Rikspolisstyrelsens statistik för år 2009 avseende de brott som oftast leder till böter är genomströmningstiden i genomsnitt för ärenden som redovisas enligt 23 kap. 22 § RB 8 dagar. För ärenden redovisade enligt 23 kap. 21 § tredje stycket RB är genomströmningstiden i genomsnitt 36 dagar och för vanliga förundersökningar 65 dagar.

²⁸ *Inspektion av tillämpning av förenklad utredningsförfarande enligt 23 kap. 21 § tredje stycket och 22 § RB.*

6.4.3 Förundersökningsledarskapet avseende unga lagöverträdare

I syfte att förkorta handläggningstiderna och minska antalet överlämnanden mellan Polisen och Åklagarmyndigheten kommer Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att lämna in en framställning med förslag till ändringar i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Förslaget innebär att en polismyndighet ska leda förundersökningen i fler fall än idag vid brott där den misstänkte är under 18 år.

Enligt 3 § LUL ska förundersökningar mot den som inte har fyllt 18 år alltid ledas av åklagaren, om den unge är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Bestämmelsen träffar många av de brott som, om det hade varit fråga om en vuxen lagöverträdare, hade kunnat bli föremål för en polisledd förundersökning.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten anser att det finns anledning att undersöka om inte vissa förundersökningar avseende unga lagöverträdare i större utsträckning bör kunna ledas av en polismyndighet. En förändring i den riktningen skulle leda till en minskning av antalet överlämnanden mellan Polisen och Åklagarmyndigheten och troligtvis till förkortade handläggningstider i dessa ärenden. Myndigheterna håller på att färdigställa ett underlag för en gemensam framställan om en lagändring. Arbetet med detta kommer att slutföras efter det att vårt uppdrag har slutredovisats.

6.4.4 Ansökan till Datainspektionen angående RAR

Idag har landets 21 polismyndigheter inte tillgång till varandras brottsanmälningssystem RAR. Rikspolisstyrelsen kommer att göra en ansökan till Datainspektionen om ändring av ändamålsföreskriften i tillståndet för systemet. Syftet är att polismyndigheterna lättare ska kunna samordna utredningar där samma person misstänks ha begått brott inom olika polismyndighetsområden. En ökad samordning leder till effektivare utredningsarbete och troligtvis även till att fler brott kan klaras upp.

Datainspektionen har år 1993 meddelat tillstånd för varje polismyndighet att föra personregistret RAR. Av tillståndet framgår att ändamålet med registret bl.a. är att tillhandahålla uppgifter rörande brottsanmälningar som behövs i den registeransvariga myndighetens brottsutredande verksamhet.

Rikspolisstyrelsen kommer att ansöka om att Datainspektionen ändrar ändamålsföreskriften på så sätt att uppgifter i registret får användas för att samordna brottsutredningar avseende brott som har begåtts inom olika polismyndigheters verksamhetsområden. Polismyndigheterna behöver uppgifter i varandras RAR för att upptäcka till exempel seriebrott, dvs. när samma person eller grupp av personer har begått flera brott av liknande slag. Om

polismyndigheterna har tillgång till varandras RAR kan man söka fram brottsanmälningar avseende samma brottstyp eller brott som har genomförts med samma eller liknande tillvägagångssätt. Det finns naturligtvis också behov av att mellan polismyndigheterna kunna samordna brottsutredningar avseende samma misstänkta gärningsperson.

En ändring av ändamålsföreskriften i enlighet med Rikspolisstyrelsens ansökning bör öka Polisens möjligheter att klara upp brott som begås över myndighetsgränserna.

6.5 Förbättrad samordning och färre överlämnanden

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten är ense om följande.

Polismyndigheterna bör, bl.a. i syfte att överlämnandena ska kunna minska, ges befogenhet att meddela beslut om förundersökningsbegränsning avseende mängdbrottslighet.

Tidig ärendesamordning hos Polisen minskar antalet överlämnanden mellan polismyndigheterna och Åklagarmyndigheten.

I syfte att ärendesamordningen ska förbättras ska Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten under hösten 2010 tillsätta en arbetsgrupp som ska ta fram gemensamma samordningsregler. Det närmare innehållet i reglerna får utformas i det arbetet. Utgångspunkten bör dock vara att någon inom Polisen ansvarar för att ärendesamordning sker.

Detta avsnitt innehåller ställningstaganden av Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Tidigare i det här kapitlet gavs en beskrivning av vad som enligt PNU gäller om bl.a. brotts- och ärendesamordning (se avsnitt 6.3). I det sammanhanget beskrevs också de problem som finns när det gäller ärendesamordning och vilka åtgärder som polismyndigheterna har vidtagit eller vidtar för att komma till rätta med dessa.

I detta avsnitt utvecklas närmare hur problematiken kring samordning av flera ärenden med en och samma brottsmisstänkta person ska hanteras. Det är en fråga som berör både Polisen och Åklagarmyndigheten. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har därför i samråd utarbetat detta avsnitt och står gemensamt bakom de olika ställningstagandena.

6.5.1 Allmänt om samordning av brottsmisstankar

Om en person är misstänkt för flera brott uppkommer frågan om samordning av brottsmisstankarna. Sådan samordning tjänar flera syften. Den möjliggör en rationell och kostnadseffektiv utredning av de aktuella brotten genom att utredningsåtgärder kan genomföras i *ett* sammanhang. Vidare kan rättsväsendets resurser användas på ett kostnadseffektivt sätt genom att förundersökningsledaren får en överblick över samtliga aktuella brottsmisstankar. Med ledning därav kan förundersökningsledaren besluta om förunder-

sökningsbegränsning. Slutligen kan lagföringen ske samlat vid ett tillfälle. Det samlade straffvärdet av brottsligheten kan då bedömas och en lämplig gemensam påföljd för samtliga brott beslutas. Det sparar också domstolens resurser om den kan utfärda stämning och kalla till huvudförhandling vid *ett* tillfälle.

En effektiv samordning av brottsmisstankar är alltså av stor vikt såväl vid utredningen av mängdbrott som vid utredningen av annan brottslighet.

6.5.2 Brottsmisstankar som inte förväntas leda till lagföring

Ett första steg i en effektiv samordning förundersökningen avseende de brottsmisstankar som av olika skäl inte kan förväntas leda till lagföring läggs ned. Samordning behöver då ske endast avseende de övriga brottsmisstankar som är värda att utreda.

Beslut att lägga ned en förundersökning kan grundas t.ex. på att brott inte kan styrkas eller på att gärningen inte är brottslig. Som tidigare har utvecklats (se avsnitt 4.2.2) kan en förundersökning läggas ned också med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Sådana beslut måste i dag fattas av åklagare. För att minimera antalet överlämnanden mellan Polis och åklagare och för att möjliggöra att beslut fattas så tidigt som möjligt, bör man ge de polisiära förundersökningsledarna befogenhet att i vissa fall besluta om förundersökningsbegränsning.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska ta ställning bl.a. till om polismyndigheterna bör ges behörighet att inom ramen för sitt förundersökningsledaransvar fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall (Dir. 2009:50).

Vi ser positivt på att polisiära förundersökningsledare i vissa fall ges befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning. De fall vi i första hand tänker på är förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § jämfört med 20 kap. 7 § första stycket 3 RB. Enligt dessa bestämmelser kan förundersökningen läggas ned om det kan antas att åklagaren kommer att besluta om åtalsunderlåtelse med hänvisning till att den misstänkte har begått också ett annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

Polisiära förundersökningsledare bör också ges befogenhet att besluta om förundersökningsbegränsning med tillämpning av reglerna om särskild åtalsprövning, om än med vissa begränsningar. Med särskild åtalsprövning avses de fall då åtal normalt får väckas endast om det av särskilda eller synnerliga skäl är påkallat från allmän synpunkt. Vid dessa typer av beslut måste delvis andra slags överväganden göras än vid det fall av förundersökningsbegränsning som nyss nämnts. Besluten kan ibland innefatta relativt svåra juridiska frågor. Polisen bör därför ges sådana beslutsbefogenheter enbart avseende de ärendetyper där det finns tydliga och enkla riktlinjer från Riksåklagaren. Ett exempel på en sådan typ av brottslighet är bedrägliga beteenden i form av snyltning (se 9 kap. 2 § andra stycket jämfört med 9 kap. 12 § andra stycket BrB). Riksåklagaren har beslutat om särskilda riktlinjer

för handläggningen av dessa bedrägliga beteenden (Riksåklagarens riktlinjer om bedrägligt beteende och åtalsprövningsregeln, RÅR 2006:5).

6.5.3 Gemensamma föreskrifter om samordning

Det finns ett behov av nationella föreskrifter för Polisen när det gäller ärendesamordning mellan polismyndigheterna. Ärendesamordningen är dock av stor betydelse även för Åklagarmyndigheten. Principerna för ärendesamordning bör därför fastställas i nationella föreskrifter som är gemensamma för Polisen och Åklagarmyndigheten.

I de gemensamma föreskrifterna bör regleras

- vem som ansvarar för ärendesamordningen,
- enligt vilka principer ärendesamordning ska ske,
- vilka åtgärder som bör vidtas för att ärendesamordning ska kunna genomföras och
- hur det fortsatta utredningsarbetet ska bedrivas efter beslut om ärendesamordning.

De nationella föreskrifterna om samordning bör omfatta även de förundersökningar som blir åklagarledda till följd av frihetsberövande och alltså med regeringens definition inte längre är mängdbrott. Härigenom kommer förutsättningarna för en samlad lagföring av de personer som ofta begår brott att öka. Denna kategori personer står för en stor del av mängdbrotten.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ska under hösten 2010 tillsätta en arbetsgrupp som ska ta fram gemensamma samordningsregler. I det sammanhanget kan resultatet av den utredning som Rikspolisstyrelsen har tillsatt under våren 2010 rörande bl.a. samordning vid seriebrottslighet vara av betydelse (se avsnitt 6.6).

Det närmare innehållet av samordningsreglerna får utformas i den arbetsgrupp som ska tillsättas. Som utgångspunkt bör emellertid följande principer kunna gälla.

Först och främst ska, som har utvecklats tidigare, förundersökningen avseende de brottsmisstankar som inte förväntas leda till lagföring läggas ned. Därefter ska samordning ske av resterande brottsmisstankar. I så gott som samtliga fall kommer polisen först i kontakt med de brottsmisstankar som ska samordnas genom att en anmälan görs eller genom eget ingripande. Det är därför polisen som har bäst förutsättningar att konstatera att samordning av brottsmisstankar mot en viss person bör ske och också att genomföra samordningen. Utgångspunkten bör därför vara att någon inom Polisen ansvarar för att samordning sker.

Sedan samordning skett kan förundersökningsledaren leda samtliga förundersökningar med biträde från de polisiära utredningsenheterna på de orter där brotten har begåtts. För det fall detta skulle visa sig praktiskt svårt att genomföra, t.ex. på grund av att en stor mängd utredningsåtgärder ska ske på respektive ort, kan en av de polisiära förundersökningsledarna utses att

ha samordningsansvaret, medan förundersökningarna leds av en polisiär förundersökningsledare på respektive ort.

Ett antal principer är tänkbara när det gäller att bestämma vilken förundersökningsledare som ska ha samordningsansvaret och som normalt ska överta förundersökningsledningen i samtliga ärenden. En princip som kan övervägas är att förundersökningen ska ledas från den ort där brottet med den strängaste straffskalan har förövats, en annan att förundersökningen ska ledas från den ort där den misstänkte har sitt hemvist och en tredje att förundersökningen ska ledas från den ort där de flesta av de personer som ska höras i utredningen finns. Det är viktigt att samordningsreglerna blir tydliga och lätt tillämpbara. Som huvudregel bör därför kunna gälla att en förundersökning ska ledas från den ort där den misstänkte har sitt hemvist. Om detta skulle leda till stora olägenheter bör alternativregeln vara att förundersökningen ska ledas från den ort där de flesta av de personer som ska höras i utredningen finns.

Oavsett om huvudregeln eller alternativregeln tillämpas bör samordningsreglerna innebära att en polisiär förundersökningsledare leder eller samordnar samtliga i landet samtidigt förekommande brottsmisstankar mot en och samma brottsmisstänkte person. Den som är samordningsansvarig ska då också se till att samtliga brottsmisstankar redovisas i *ett* sammanhang, antingen i ett förundersökningsprotokoll eller i flera separata förundersökningsprotokoll. Redovisningen ska ske till den åklagarkammare vars upptagningsområde omfattar den ort där den samordnande polisiäre förundersökningsledaren finns.

Om brottsaktiva personer begår mängdbrott som kan leda till att fråga uppkommer, om den misstänkte ska frihetsberövas, ska polisen samordna de pågående ärendena och kontakta en åklagare. Om åklagaren beslutar om ett frihetsberövande blir utredningarna åklagarledda. De brott som utredningarna avser är därmed inte mängdbrott med den definition som regeringen har ställt upp. Om åklagaren beslutar att frihetsberövande inte ska ske bör ledningen av förundersökningarna återgå till polisen på det sätt som sker redan i dag på de flesta håll i landet. När förundersökningarna är färdigställda ska de samordnat redovisas till åklagarkammaren på vanligt sätt och där handläggas som mängdbrott.

När ett ärende redovisas till Åklagarmyndigheten samordnas detta vid myndigheten med tidigare brottsmisstankar mot en och samma person.

En särskild fråga är hur man ska hantera brottsmisstankar som tillkommer efter det att åtal har väckts eller strafföreläggande har utfärdats. Om det nya brottet är av enkel beskaffenhet uppkommer frågan, om polismyndigheten eller åklagaren ska leda förundersökningen. Åklagarmyndighetens nuvarande föreskrifter om samordning av brottmålsärenden, ÅFS 2005:25, omfattar såväl polisledda som åklagarledda förundersökningar och reglerar därför inte uttryckligen denna situation. Det anges dock i föreskrifterna att åklagaren, när frågan om samordning prövas, ska överväga om det av samordningsskäl är lämpligt att åklagare övertar ledningen av en förundersökning som leds av en polismyndighet eller av Tullverket. Om förundersökningsledningen inte övertas, ska den berörda förundersökningsledare underrättas när åtal väcks.

Som skäl för att åklagare ska inträda som förundersökningsledare för de ärenden som vi nu talar om kan anföras att åklagaren då får en överblick över samtliga brottsmisstankar och med ledning härav kan besluta om förundersökningsbegränsning. Med tanke på att samtliga aktuella brottsmisstankar och tidigare lagföringar finns tillgängliga i misstanke- och belastningsregistren och på att vi föreslår att de polisiära förundersökningsledarna ska få utökade befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning, finns enligt vår bedömning inte tillräckligt tungt vägande skäl för att åklagare ska vara förundersökningsledare. Tillkommande brottsmisstankar bör därför behandlas på samma sätt som övriga brottsmisstankar. Även denna fråga bör regleras i de gemensamma föreskrifterna om samordning.

6.6 Nationell förstärkningsresurs för mängdbrott

Rikspolisstyrelsen har i syfte att effektivisera mängdbrottsbehandlingen tillsatt en utredning i mars 2010. Utredningen ska senast i september 2010 ta fram ett förslag om hur en nationell förstärkningsresurs för mängdbrott ska kunna organiseras.

Polismyndigheterna har ökat sin samverkan när det gäller underrättelseverksamheten och den operativa verksamheten särskilt med avseende på den grova organiserade brottsligheten. Denna utveckling är inte lika framträdande när det gäller mängdbrotten.

Samverkan är angelägen och kräver ökad flexibilitet när det gäller utnyttjandet av polisiära resurser över länsgränserna. Rikspolisstyrelsen har därför den 29 mars 2010 beslutat att tillsätta en utredning som ska se över hur man kan skapa en särskild förstärkningsresurs som ska öka polisorganisationens förmåga att förebygga och utreda mängdbrott. Enligt uppdraget ska det vara fråga om en resurs för den yttre verksamheten som i allt väsentligt utreder sina egeninitierade ärenden i samverkan med berörda lokala polismyndigheter. Mängdbrott av seriekaraktär ska särskilt uppmärksammas. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2010.

6.7 Utbildning och kompetens

6.7.1 Instruktörskurs för yttre befäl och s.k. växeltjänstgöring

Rikspolisstyrelsen kommer under höstterminen 2010 att starta en ny central instruktörsutbildning för poliser som tjänstgör som yttre befäl eller i motsvarande befattning. Syftet är att de utredningsåtgärder som poliser i yttre tjänst vidtar ska få en högre kvalitet än i dag.

Den utredande personalen i yttre tjänst bör ges möjlighet att växeltjänstgöra på kriminaljourer och utredningsrotlar för mängdbrott. Syftet med en sådan växeltjänstgöring är att personalen i yttre tjänst ska höja sin kompetens när det gäller de inledande utredningsåtgärderna.

En särskilt viktig målgrupp för växeltjänstgöring är poliser som tjänstgör som yttre befäl. Dessa bör ha utredningskompetens för att kunna leda och styra verksamheten i rätt riktning.

Växeltjänstgöring kommer att leda till en höjning av den allmänna kompetensen när det gäller utredning av framför allt mängdbrott.

Rikspolisstyrelsen tagit fram en ny central utbildning; *Utredningsmetodik för yttre befäl eller motsvarande*. Syftet med den nya utbildningen är att de åtgärder som Polisen vidtar på brottsplatsen ska få en högre kvalitet. Ett annat syfte är att man ska skapa en ökad förståelse för målet med förundersökningen.

Utbildningen, som omfattar tre veckor, startar under höstterminen 2010. Den är utformad som en instruktörsutbildning. Tanken bakom det är att utbildningen ska få ett stort genomslag. Den som har genomgått utbildningen kan utbilda övriga yttre befäl lokalt vid polismyndigheterna.

En annan åtgärd som syftar till kompetenshöjning är växeltjänstgöring. De flesta polismyndigheter har någon form av växeltjänstgöring som innebär att personal i yttre tjänst får möjlighet att arbeta en tid på en kriminalavdelning eller på en motsvarande enhet. På det sättet kan de få utredningskompetens samt få större förståelse för vilka utredningsåtgärder som bör utföras i nära anslutning till det inträffade brottet. Det är omvittnat att växeltjänstgöringen ökar polisernas förmåga att vidta korrekta inledande utredningsåtgärder.

Ytterligare ett exempel på kompetenshöjande åtgärder är att en polis i yttre tjänst och en kriminalutredare tillsammans får ansvara för utredningen från det att brottet anmäls till dess ärendet slutredovisas.

6.7.2 Förundersökningsledning och praktik vid åklagarkammare

För att Polisen långsiktigt ska säkerställa kompetens, beslutsbefogenheter och ansvarstagande i den utredande verksamheten ska så många som möjligt av de polisiära förundersökningsledarna genomgå den centrala 20-veckorsutbildningen för förundersökningsledare.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten är ense om det bör finnas möjlighet till fortsatt kompetensutveckling för polisiära förundersökningsledare genom praktik vid åklagarkammare. Innehåll och rutiner för detta får fastställas i samverkan mellan Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Detta avsnitt innehåller ställningstaganden som delvis är gemensamma för Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

För att Polisens utredande verksamhet ska kunna bli mer effektiv och få en högre kvalitet är det viktigt att det finns polisiära förundersökningsledare som har tillräcklig kompetens.

Rikspolisstyrelsen genomför sedan år 2006 en 20-veckorsutbildning för polisiära förundersökningsledare. Syftet med utbildningen är att uppnå en kompetenshöjning inom den utredande verksamheten, framför allt när det

gäller de polisleda förundersökningarna. För att Polisen långsiktigt ska säkerställa kompetens, beslutsbefogenheter och ansvarstagande i den utredande verksamheten ska så många som möjligt av landets förundersökningsledare genomgå 20-veckorsutbildningen.

Det finns flera exempel på myndigheter där samtliga förundersökningsledare har genomgått 20-veckorsutbildningen. Rikspolisstyrelsen fortsätter att verka för att så många förundersökningsledare som möjligt vid övriga myndigheter genomgår utbildningen. Under år 2010 kommer det vid Polishögskolan och vid Polismyndigheten i Skåne län att genomföras fyra utbildningar med cirka 30 utbildningsplatser per kurs.

Polismyndigheterna bör ta ett ansvar för att säkerställa att det finns tillräckligt många kompetenta förundersökningsledare vid myndigheten. En planering bör finnas dels för vilka personer som är lämpliga kandidater till utbildningen, dels för att se till att de utbildade poliserna verkligen arbetar som förundersökningsledare.

Om polismyndigheternas beslutsbefogenheter i framtiden utökas måste Polisen ha tillräcklig kompetens för att klara av de nya uppgifterna. Som tidigare har nämnts pågår det parallellt med detta uppdrag en utredning som ska se över möjligheterna för Polisens förundersökningsledare att fatta beslut om förundersökningsbegränsning i vissa fall.²⁹ Sådana beslut förutsätter goda kunskaper om bl.a. påföljdssystemet. Regeringen har dessutom slagit fast att Polisen betydligt oftare ska vara förundersökningsledare i brottmålsärenden som är av enkel beskaffenhet.³⁰ Vidare kommer vi i ett senare avsnitt att föreslå att Polisen ska kunna lagföra fler brott än i dag genom föreläggande av ordningsbot (se kapitel 13, där det också föreslås att termen ordningsbot ska ersättas med bötesföreläggande).

För att de polisiära förundersökningsledarna ska kunna uppnå den kompetens som behövs och kommer att behövas i framtiden anser både Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att det bör finnas möjligheter för dem att praktisera under någon tid vid en åklagarkammare. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten får gemensamt utforma innehållet i och rutinerna för en sådan praktiktjänstgöring.

6.7.3 Lokala brottsplatsundersökare (Lokus)

Den utbildning som lokala brottsplatsundersökare genomgår varierar när det gäller både omfattning och innehåll. I syfte att Polisen ska klara upp fler brott planerar Rikspolisstyrelsen att införa en central utbildning för lokala brottsplatsundersökare.

Lokala brottsplatsundersökare bör vara en resurs som står till förundersökningsledarens förfogande.

Kriminaltekniken har blivit både specialiserad och kompetenskrävande. För att en brottsplatsundersökare ska få tillräcklig erfarenhet krävs uthållighet

²⁹ Dir. 2009:50.

³⁰ Se t.ex. prop. 2009/10:1, utgiftsområde 4, s. 26.

och kontinuitet. De lokala brottsplatsundersökarna, som i huvudsak gör brottsplatsundersökningar vid mängdbrott, har i dag olika utbildningar och därmed skiftande kompetens. Deras organisatoriska tillhörighet skiljer sig också åt mellan polismyndigheterna. Det varierar även vilka arbetsuppgifter som är deras huvudsakliga.

För att Polisen ska uppnå en effektivare brottsutredande verksamhet med fokus på kriminalteknik är det nödvändigt med en centralt framtagen utbildning för lokala brottsplatsundersökare. Dagens centrala kriminalteknikerutbildning skulle kunna ändras så att den består av tre steg, som alla avslutas med examination. Det första steget bör då vara en gemensam grundutbildning för brottsplatsundersökningar rörande mängdbrott. Nästa steg skulle kunna vara en vidareutbildning för kriminaltekniker med inriktning mot grova brott. Det tredje steget bör utgöras av en specialistutbildning.

Om man inför en utbildning som är uppbyggd på detta sätt skapar man en möjlighet till karriär för de lokala brottsplatsundersökarna genom vidareutbildning till kriminaltekniker. Detta kan leda till att de lokala brottsplatsundersökarna får en högre status.

Man bör vidare ta fram kriterier för vilka personer som kan rekryteras till det första steget. Dessutom bör lämplighetstester ske före den fortsatta vidareutbildningen.

De lokala brottsplatsundersökarna bör vara en resurs som står till förundersökningsledarens förfogande. Härigenom ökar möjligheterna för polisen att utföra brottsplatsundersökning och spårsäkring i nära anslutning till brottet.

6.7.4 Återkoppling från Åklagarmyndigheten till Polisen

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten är ense om följande.

För att man långsiktigt ska kunna höja kompetensen inom Polisen och säkerställa att de polisledda förundersökningarna håller en hög kvalitet ska det utformas rutiner för återkoppling från Åklagarmyndigheten till Polisen.

För detta ändamål ska det tas fram ett centralt, enhetligt och datoriserat system i Åklagarmyndighetens datoriserade ärendehanteringssystem Cåbra. Den åklagare som fattar ett avskrivnings- eller kompletteringsbeslut avseende en polisledd utredning ska vara skyldig att svara på några, i förhand bestämda, frågor om utredningens kvalitet.

Ett datoriserat system bör kunna införas under våren 2011 i samband med att Åklagarmyndigheten inför en ny version av Cåbra.

Detta avsnitt innehåller ställningstaganden av Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

De två myndigheterna är överens om att en systematisk och strukturerad återkoppling från Åklagarmyndigheten till Polisen är ett viktigt medel för att man ska kunna höja polismyndigheternas kompetens och förmåga att redovisa fullgoda utredningar. Myndigheterna är också överens om vikten av att

polismyndigheterna systematiskt följer upp de brister som framkommer vid en sådan återkoppling.

Mot denna bakgrund har Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten enats om följande.

Om åklagaren bedömer att en polisledd förundersökning eller utredning kan leda till ett positivt lagföringsbeslut (dvs. att ett strafföreläggande utfärdas, åtal väcks eller åtal underlåts med tillämpning av 20 kap. 7 § RB) kan utredningen normalt antas vara av fullgod kvalitet. Något särskilt behov av systematisk och strukturerad återkoppling finns då inte, även om det finns ett värde i att utredare och förundersökningsledare får veta när en redovisad utredning har varit särskilt bra i något avseende.

Den systematiska uppföljningen och återkopplingen bör i stället främst ta sikte på de fall då åklagaren bedömer att utredningen brister i något hänseende och därför inte kan ligga till grund för ett positivt lagföringsbeslut. Om åklagaren kommer fram till att brottsmisstankarna måste skrivas av, t.ex. på grund av att gärningen inte är brottslig, att brottet har preskriberats eller att brott inte kan styrkas bör polismyndigheterna på ett strukturerat och systematiskt sätt få information om skälen till beslutet. Detsamma bör gälla om åklagaren finner att utredningen behöver kompletteras. Om återkoppling sker på ett systematiskt och strukturerat sätt kan den kunskapen tas tillvara i polismyndighetens utvecklingsarbete.

Manuella uppföljningsrutiner med pappersblanketter med frågor till åklagarna om de polisledda utredningarnas kvalitet har prövats på flera håll i landet. Sådana manuella system har dock visat sig vara tidskrävande och de har medfört en omfattande administration vid åklagarkamrarna och vid de mottagande polismyndigheterna. Det har också varit svårt att dra systematiska slutsatser av de synpunkter som åklagarna har framfört. Det är tveksamt om de manuella rutinerna har lett till det önskade resultatet, som är bestående förbättringar av utredningarnas kvalitet.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att uppföljningsrutinen måste vara datoriserad. Den lämpligaste lösningen är att Åklagarmyndigheten tar fram ett centralt och enhetligt återkopplingssystem som är integrerat med Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Systemet bör vara uppbyggt så att den åklagare som fattar ett avskrivnings- eller kompletteringsbeslut avseende en polisledd utredning också måste svara på några frågor om utredningens kvalitet. Svartalternativen kan i stor utsträckning vara formulerade i förhand efter det att en inventering av de vanligaste bristerna har genomförts. Resultatet av åklagarnas svar på återkopplingsfrågorna ska sammanställas automatiskt och redovisas till de befattningshavare inom Polisen som behöver uppgifterna för sin ledning och styrning. Åklagarmyndighetens mängdbrottspecialister ska också ta del av resultatet av kvalitetsuppföljningen och, med beaktande av att var och en av myndigheterna ansvarar för att nödvändig kompetens finns för att man ska kunna klara den ålagda uppgiften, samverka med respektive polisiära utredningsenhet för att förbättra utredningarnas kvalitet.

Chefen för Åklagarmyndighetens Cåbraavdelning har upplyst att ett system för återkoppling bör kunna införas under våren 2011 i samband med att myndigheten inför en ny version av Cåbra.

6.8 Salivprov för DNA-analys och förenklad utredning

Salivprov för DNA-analys (registertopsning) bör tillåtas om fängelse finns i straffskalan för det brott som en person är misstänkt för, även i de fall påföljden i det aktuella fallet bedöms stanna vid böter. Denna regeländring skulle medföra att Polisens arbete förenklas och att fler salivprov tas, vilket sin tur leder till ökade möjligheter att klara upp brott.

Registertopsning bör kunna ske även inom ramen för en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB. Därmed skulle Polisen inte av enbart formella skäl behöva inleda en förundersökning för att kunna utföra en registertopsning. Att använda förenklad utredning när så är möjligt leder normalt till kortare handläggningstid hos Polisen.

6.8.1 Bakgrund

Den 1 januari 2006 infördes en generell möjlighet att göra kroppsbesiktning genom tagande av salivprov för DNA-analys på personer som är skäligen misstänkta för brott på vilket fängelse kan följa. Detta brukar kallas för registertopsning. Proportionalitetsprincipen gäller för tagande av sådana prov. Det innebär att skälen för tvångsåtgärden ska uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde eller något annat motstående intresse. Enligt uttalanden i förarbetena ska provtagning inte ske i det fall det är onödigt, exempelvis om den misstänkte redan finns registrerad i DNA-registret eller om prov redan har tagits under utredningen. Vidare sägs där att det inte bör vara aktuellt att ta DNA-prov i de fall där det brott som misstanken omfattar ter sig så bagatellartat att påföljden kan antas komma att stanna vid böter (se prop. 2005/06:29 s. 39).

Registertopsning kan ske även om det inte har någon betydelse för utredningen av det aktuella brottet. Analysresultatet lagras i det s.k. utredningsregistret. Motivet till lagstiftningen var att en generell möjlighet till provtagning förväntades leda till högre uppklaring av framför allt mängdbrott. De spår av DNA som tas från exempelvis brottsplatsen läggs in i det s.k. spårregistret och en samkörning görs sedan mellan registren. De analysresultat som finns i utredningsregistret förs över till det s.k. DNA-registret om personen senare döms till annan påföljd än böter. I annat fall gallras det.

I förarbetena till bestämmelserna uttryckte departementschefen följande (a. prop. s. 19 f.).

Brottsligheten – även mängdbrottslighet såsom snatteri, stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel – medför lidande för enskilda och orsakar såväl samhället som enskilda stora kostnader. Redan detta gör det givetvis angeläget att brottsligheten kan klaras upp så snart som möjligt. Till detta kommer att en stor del av alla brott begås av personer som redan tidigare begått brott och att kriminaliteten har gått allt längre ner i åldrarna. Det är vanligt att ungdomar börjar med att begå snatteri och via tillgrepp av fortskaffningsmedel och inbrottsstölder går vidare till grövre kriminalitet. En högre uppklaringsprocent i fråga om mängdbrottslighet förbättrar möjligheterna att avbryta lagöverträda-

res brottskarriärer. Användningen av DNA-teknik kan här vara av stor betydelse. Polisens möjligheter att klara upp mängdbrottsligheten med konventionella metoder är begränsade. Med alltmer utvecklad och allt säkrare DNA-teknik förbättras möjligheterna väsentligt. I Storbritannien, där man har byggt upp ett omfattande DNA-register som omfattar i princip samtliga aktivt kriminella, har antalet uppklarade fall av mängdbrottslighet och våldsbrott med från början okänd gärningsman ökat markant. Det finns inte anledning att se annorlunda på den svenska polisens möjligheter att klara upp brott med hjälp av DNA-tekniken.

Vidare konstaterade departementschefen (a. prop. s. 20 och 22) att olägenheten för den enskilde är ganska begränsad samt att det inte råder något tvivel om att de föreslagna möjligheterna att ta DNA-prov i syfte att utreda brott var förenliga med proportionalitetsprincipen i regeringsformen.

Sedan reglerna om registertopsning infördes har antalet träffar (dvs. överensstämmelser) mellan salivprov från personer som är skäligen misstänkta för brott och DNA-spår från brottsplatser m.m. ökat markant. Dessa träffar har i sin tur lett till att lagföringen har ökat. Ökningen har gällt främst mängdbrott men även andra, ofta grövre, brott.

Polisen har många gånger registertopsat personer som har varit misstänkta för mindre allvarliga brott. Ett stort antal enskilda mängdbrott, men även brott av seriebrottskaraktär (exempelvis bostadsinbrott), har klarats upp och lagföring har skett med hjälp av sådana salivprov.

Också grova brott har klarats upp. Som ett exempel kan nämnas ett ärende då Polisen utförde en registertopsning på en person som var misstänkt för ett mindre allvarligt brott. Den misstänktes DNA-profil överensstämde med spår från fyra ouppklarade grova våldtäkter och ett ouppklarat försök till grov våldtäkt. Den misstänkte dömdes för samtliga brott.

Som ytterligare exempel kan nämnas att en polismyndighet under sju månader fick träff mot ett grovt rån och en våldtäkt med hjälp av registertopsning i brottsutredningar avseende mindre allvarlig brottslighet. En tillämpning av gällande lagstiftning medför dock att det ofta kan finnas anledning att avstå från registertopsning vid dessa brott. Uppgiften avser enbart en polismyndighet. Listan på grova brott som har klarats upp på detta sätt skulle således kunna göras längre. I dag finns det i spårregistret mer än 20 000 DNA-spår från brottsplatser som inte har kunnat matchas mot DNA-profiler från någon person som är registrerad i utredningsregistret eller DNA-registret.

I dag råder det inom Polisen en osäkerhet kring tillämpningen av reglerna om registertopsning. JO har i ett beslut den 23 december 2009 tolkat bestämmelserna på ett sätt som kommer att leda till större restriktivitet när det gäller registertopsning. Detta kommer med största sannolikhet att påverka lagföringen negativt avseende både mängdbrott och grova brott. Rikspolisstyrelsen återkommer till JO:s beslut i det följande.

Rikspolisstyrelsen anser att denna restriktiva tolkning bör ställas i relation till den lagföringseffekt som registertopsningar visat sig medföra vid misstanke om mindre allvarlig brottslighet.

Eftersom ett stort antal brott, inte sällan grova brott, klaras upp med hjälp av registertopsningar bör det skapas förutsättningar för en utökad användning av detta förfarande. En omständighet att ta hänsyn till är att personer som

uppvisar ett brottsligt beteende inte sällan gör det över stora delar av brottskalan. Ett sådant beteende begränsar sig inte alltid till antingen grov brottslighet eller till brottslighet av mindre allvarlig karaktär. Förutsättningarna för en ökad lagföring av mängdbrott och grova brott ökar därför om registertopsning får genomföras rutinmässigt då det finns en skälig misstanke om brott med fängelse i straffskalan.

6.8.2 En ändring av reglerna om registertopsning

Som tidigare har angetts innebär gällande lagstiftning att polisen, innan beslut fattas om registertopsning, måste göra en bedömning av om brottet är av bagatellartad karaktär och påföljden därmed kan förväntas bli enbart böter (a. prop. s. 23 samt RÅR 2008:1). Bedömningen innebär ett extra moment i polisens hantering av ärendet. Många gånger kan sådana bedömningar av naturliga skäl vara svåra att göra.

Oro för felbedömning kan verka avhållande och kan leda till att salivprov inte tas i den utsträckning som man tänkte sig när lagstiftningen år 2006 fick sin nuvarande utformning. Det finns alltså en risk för att Polisen i tveksamma fall avstår från att registertopsa och därigenom minskar chanserna att brott klaras upp.

Riksåklagaren har antagit riktlinjer för registertopsning (RÅR 2008:1). I dessa anförs bl.a. följande.

Beslut om registertopsning ska fattas rutinmässigt. Den som är skäligen misstänkt för ett brott varpå fängelse kan följa ska som huvudregel registertopsas. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen ska framförallt komma till uttryck på det sättet att registertopsning inte ska ske vid bagatellartade förseelser. Vid utredning om brott som endast har fängelse i straffskalan finns det med hänsyn härtill sällan skäl att avstå från ett beslut om registertopsning. Detta gäller även om den misstänkte är under 18 år. Det bör också uppmärksammas att påföljden under vissa förhållanden kan bli annan än böter även för brott som normalt föranleder ett bötesstraff. Det kan således finnas grund för beslut om registertopsning vid exempelvis upprepade snatterier. Åklagaren ska inte heller avstå från beslut om registertopsning enbart av den anledningen att påföljden kan bli böter på grund av straffnedsättningsregler eller att brottet kan komma att föranleda åtalsunderlåtelse.

Rikspolisstyrelsen gjorde under år 2008 en inspektion av polismyndigheternas användning av salivprov för DNA-analys. I inspektionsrapporten (2008:1) anförs bl.a. följande.

När det gäller brottets karaktär bör i princip inget annat göras i straffrågan än dels ett konstaterande att fängelse ingår i straffskalan, dels en yttlig bedömning om gärningen är av så bagatellartat slag att man bör avstå från registertopsning. Bagatellartad är i regel en gärning som, oberoende t.ex. av gärningsmannens ålder, normalt bara föranleder ett bötesstraff. Sådana brott är exempelvis enstaka snatterier och ringa narkotikabrott. Men det bör vara så att det snarare är brottets bagatellartade karaktär än en prognos om böter som är avgörande. Brott med endast fängelse i straffskalan är inte bagatellartade.

JO har i ett beslut den 23 december 2009 kritiserat Polismyndigheten i Stockholms län för att en person som gjort sig skyldig till ohörsamhet mot ordningsmakten hade registertopsats. JO ansåg att det knappast torde förekomma att påföljden bestäms till annat än böter för ett sådant brott. I beslutet uttalade JO vidare bl.a. följande.

Jag kan acceptera den utgångspunkt som anges i Åklagarmyndighetens riktlinjer, nämligen att det vid utredning om brott som endast har fängelse i straffskalan sällan finns skäl att avstå från ett beslut om registertopsning. I fråga om den kategori av brott för vilka föreskrivs böter eller fängelse i ett år eller mera kan emellertid ofta en tillämpning av proportionalitetsprincipen ge anledning att avstå från registertopsning. När det sedan gäller brott för vilka stadgas böter eller fängelse i högst sex månader bör utgångspunkten vara att registertopsning inte ska ske. Påföljden för ett brott med den straffskalan bestäms nämligen enligt stadgad påföljdspraxis i normalfallet till böter.

JO:s beslut kan leda till ytterligare återhållsamhet när det gäller tagande av salivprov för DNA-analys, vilket i sin tur kan få negativa konsekvenser för brottsbekämpningen. Särskilt när det gäller brott för vilka föreskrivs böter eller fängelse i ett år eller mera kan det uppkomma osäkerhet i frågan, om proportionalitetsprincipen hindrar att salivprov tas.

Mot denna bakgrund gör Rikspolisstyrelsen bedömningen att lagregleringen bör ändras så, att registertopsning ska kunna göras i de fall det föreligger skälig misstanke om brott där *fängelse ingår i straffskalan*, oavsett om påföljden i det aktuella fallet bedöms stanna vid böter. Detta förutsätter ändringar i 28 kap. 12 och 12 a §§ RB.

Regelverket blir genom denna ändring tydligt och enkelt att tillämpa och polisen behöver inte göra någon inledande bedömning av om det aktuella brottet förväntas leda till böter.

Genom en tydlig reglering av att registertopsning får göras så snart det finns fängelse i straffskalan skulle man slå fast att åtgärden uppväger det intrång eller men som den innebär för den enskilde i dessa fall. Därmed skulle en ytterligare proportionalitetsprövning inte behöva göras, vilket skulle underlätta tillämpningen. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen i dagsläget medför i praktiken att syftet med 2006 års lagändring motverkas.

I förarbetena till de nu gällande bestämmelserna bedömde lagstiftaren, som redan har framgått, att registertopsning inte innebär någon större olägenhet för den enskilde. Några principiella hinder för en sådan ändring bör därför inte finnas (jfr prop. 2005/06:29, s. 39). Vidare bör intresset av en effektiv brottsbekämpning väga tyngre än den ringa integritetskränkning åtgärden innebär för den enskilde.

Rikspolisstyrelsen anser vidare att proportionalitetsbedömningen vid registertopsning bör ha en annan utgångspunkt än vid DNA-provtagning av utredningsskäl. Vid registertopsning bör det enligt Rikspolisstyrelsens mening inte vara utredningen av det aktuella brottet som är det centrala och som olägenheten för den enskilde ska vägas mot. Olägenheten för den enskilde bör i stället vägas mot vikten av att det byggs upp ett DNA-register som omfattar en stor del av de personer som begår brott i landet, eftersom ett sådant register är ett värdefullt verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna.

En ändring i RB av de aktuella bestämmelserna torde också kräva vissa ändringar i bestämmelserna om DNA-registret i polisdatalagen (1998:622).

6.8.3 Förhållandet mellan registertopsning och förenklad utredning

Det har framgått i tidigare kapitel att inga andra tvångsmedel än beslag kan användas inom ramen för en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB (se avsnitt 4.2.2). Registertopsning utgör en form av kroppsbesiktning. Alltså är det inte möjligt att utföra registertopsning inom ramen för en sådan utredning. Följden blir troligtvis att förenklad utredning får stå tillbaka till förmån för registertopsningen. Detta är ineffektivt eftersom det sannolikt leder till ökade handläggningstider och till effektivitetsförluster. Det är nämligen känt att användning av förenklad utredning leder till kortare handläggningstider (se avsnitt 4.3.2 och 6.4.2).

Alternativet är att registertopsningen får stå tillbaka till förmån för förenklad utredning. Detta innebär i så fall att Polisen inte tar tillvara ett effektivt verktyg för brottbekämpningen.

Rikspolisstyrelsen anser med hänsyn till det föregående att registertopsning bör kunna ske även inom ramen för en förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB. Därmed skulle polisen inte av enbart formella skäl behöva inleda en förundersökning för att kunna utföra en registertopsning. De föreslagna ändringarna skulle sannolikt leda till en högre andel uppklarade brott samt till kortare handläggningstider. Det kan nämnas i detta sammanhang att Beredningen för rättsväsendets utveckling i sitt betänkande (SOU 2001:93) *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning* föreslog att kroppsbesiktning skulle få användas vid en förenklad utredning.

I ärenden som redovisas genom förenklad utredning har polisman normalt inte kontakt med förundersökningsledaren innan ärendet redovisas till honom eller henne. Det kan normalt inte anses att ett beslut om registertopsning enligt 28 kap. 12 a § RB behöver fattas skyndsamt på grund av fara i dröjsmål. Det bör därför införas en möjlighet för polisman att besluta om registertopsning även om det inte föreligger fara i dröjsmål.

6.8.4 Behov av författningsändringar

Mot bakgrund av vad som anförts i det föregående anser Rikspolisstyrelsen att följande författningsändringar bör övervägas.

Bestämmelserna i 28 kap. 12 och 12 a §§ RB om kroppsbesiktning i form av tagande av salivprov för DNA-analys bör ändras så att det föreskrivs att provtagning får ske på den som är skäligen misstänkt för ett brott där fängelse ingår i straffskalan. Syftet med ändringarna är att reglera direkt i bestämmelserna vad som är proportionerligt. Därmed skulle den prövning som för närvarande görs enligt proportionalitetsprincipen inte behövas. Lagändringen skulle även innebära att registertopsning kan ske för vissa brott som kan förväntas leda till böter.

Ett tillägg bör göras i 23 kap. 22 § RB så att det vid sidan av beslag även blir möjligt att utföra registertopsning inom ramen för det förenklade utredningsförfarandet.

Ett tillägg bör göras i 28 kap. 13 § RB så att möjlighet ges för polisman att besluta om kroppsbesiktning genom tagande av salivprov även om det inte föreligger fara i dröjsmål. Det bör föreskrivas att den polisman som har beslutat om åtgärden ska ha en skyldighet att anmäla detta till en förundersökningsledare.

Bestämmelserna om DNA-registret i polisdatalagen (1998:622) bör vidare ändras så att ett DNA-register får innehålla uppgifter om DNA-analyser som har gjorts med stöd av bestämmelserna i 28 kap. RB även avseende personer som har dömts till bötesstraff.

6.9 Granskningar m.m.

6.9.1 Inspektioner

Rikspolisstyrelsen har under år 2009 inspekterat polismyndigheternas ärendebalanser i syfte att man ska uppnå minskade genomströmningstider.

Under år 2010 kommer Rikspolisstyrelsen att inspektera polismyndigheternas brottsförebyggande och brottsutredande arbete när det gäller inbrott samt även inspektera hur verksamheten med de lokala brottsplatsundersökarna fungerar.

Under 2009 gjorde Rikspolisstyrelsen en översyn av verksamheten vid Polisens kontaktcenter (PKC). Med anledning av det som då kom fram kommer ett antal förbättringsåtgärder att vidtas under år 2010.

Rikspolisstyrelsen kommer även att göra inspektioner när det gäller polismyndigheternas handläggning av ärenden om våld i offentlig miljö och deras förmåga att utföra utredningsåtgärder under jourtid.

Rikspolisstyrelsen gör varje år interna inspektioner inom olika områden. Under år 2009 har bland annat inspekterats hur situationen ser ut när det gäller ärendebalanser i utredningsverksamheten.³¹ Vid inspektionerna, som gjordes vid fem polismyndigheter, framkom att det finns många goda exempel på väl fungerande processer i polismyndigheternas utredningsverksamhet liksom på engagemang och kompetens hos chefer, förundersökningsledare och utredare. Rikspolisstyrelsen konstaterade dock att några myndigheter har höga ärendebalanser. I rapporten ges ett antal rekommendationer som, om de följs, bedöms kunna påverka ärendebalanserna positivt. Den enskilt största faktorn för en framgångsrik utredningsverksamhet anses dock vara att polismyndigheten tillämpar PNU fullt ut. Inspektionsrapporten kommer att vara underlag för Rikspolisstyrelsens fortsatta arbete med PNU.

För att öka brottsuppleringen kommer Rikspolisstyrelsen under år 2010 att inspektera polismyndigheternas brottsförebyggande och brottsutredande ar-

³¹ Inspektionsrapport (2010:5) *Ärendebalanser i utredningsverksamheten*.

bete när det gäller tillgrepp genom inbrott. Inspektionen kommer att inriktas på bland annat brottsamordningen, framgångsfaktorer för ökad lagföring, betydelsen av teknisk undersökning och registertopsning för DNA-analys, kartläggning av seriebrottslighet samt på utbildning.

För att öka tillgängligheten och servicen för medborgarna infördes PKC år 2005. PKC finns vid 7 av landets 21 polismyndigheter och tar emot anmälan om brott som inte är pågående eller kräver omedelbara eller skyndsamma åtgärder. I Rikspolisstyrelsens arbetsgrupper har bland annat identifierats vissa brister när det gäller kontakterna mellan PKC och länskommunikationscentralerna (LKC) vid de respektive polismyndigheterna. Under år 2009 gjordes en översyn av verksamheten vid PKC. Med anledning av vad som framkom vid den översynen kommer Rikspolisstyrelsen under år 2010 att vidta bl.a. kompetenshöjande åtgärder för förundersökningsledarna vid PKC. Rikspolisstyrelsen kommer även att se över hur kommunikationen mellan PKC och respektive polismyndighets brottsamordningsfunktion kan förbättras. Vidare kommer förutsättningarna för införande av nationell förundersökning för vissa typer av ärenden att utredas. Med nationell förundersökning menas att vissa förundersökningsledare skulle få behörighet att fatta beslut i samtliga polismyndigheters ärenden. En ytterligare åtgärd som bör nämnas är att informationsutbytet mellan LKC och PKC ska utredas och förbättras.

6.9.2 Rikspolisstyrelsens myndighetsbesök

Under våren 2009 besökte Rikspolisstyrelsen två polismyndigheter i syfte att identifiera och till övriga myndigheter kunna sprida framgångsfaktorer för utredningsarbete avseende mängdbrott.

Under hösten 2009 besökte Rikspolisstyrelsen samtliga polismyndigheter för att följa upp tillämpningen av PNU och PUM.

I syfte att identifiera och sprida framgångsfaktorer för utredning av mängdbrott besökte Rikspolisstyrelsen under våren 2009 två polismyndigheter som hade goda verksamhetsresultat beträffande vissa vålds- och stöldbrott. Resultatet av samtalen vid besöken har sammanställts i en rapport som har spridits till alla polismyndigheter.³²

Det som tydligast framkommer i rapporten är att de två framgångsrika myndigheterna har arbetat med att bryta ned övergripande mål för verksamheten till konkreta åtgärder. De har också en tydlig ledning och styrning samt löpande uppföljning av verksamhetsresultaten i förhållande till målen. I syfte att höja kvaliteten på utredningsåtgärderna på brottsplatsen och att snabbt kunna återkoppla till yttre personal har man samlokaliserat en operativ förundersökningsledare med vakthavande befäl. En annan metod i samma syfte, som även många fler än dessa två myndigheter använder sig av, är att man låter yttre personal växeltjänstgöra på kriminalavdelning. På så sätt får den yttre personalen en större förståelse för vilka utredningsåtgärder som bör vidtas initialt (se även avsnitt 6.7.1 angående växeltjänstgöring).

³² *Framgångsfaktorer i den brottsbekämpande processen*, 2009-05-11, PoA-400-2876/09.

De två framgångsrika myndigheterna som Rikspolisstyrelsen besökte fokuserar på att en snabb och fullständig brottsplatsundersökning alltid ska göras av personal med rätt kriminalteknisk kompetens. Förundersökningsledaren har en tydligt ledande roll när det gäller att se till att så sker.

Under hösten 2009 har Rikspolisstyrelsen vidare besökt samtliga landets polismyndigheter i syfte att följa upp och förankra införandet av PNU och PUM. Vid besöken har myndigheterna fått redovisa hur man konkret arbetar för att öka kvaliteten i förundersökningsarbetet inom områdena inledande utredningsåtgärder, ärendesamordning, effektiviteten i den fortsatta brottsutredningen och förundersökningsledarens ansvar för förundersökningen. Vid besöken har man även diskuterat hur det nya arbetstidsavtalet har tillämpats och hur det har använts för att man ska öka tillgängligheten av bland annat utredare och förundersökningsledare under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås.

6.9.3 Brottsofferundersökning

I syfte att mäta brottsoffers nöjdhet med Polisen har SCB på Rikspolisstyrelsens uppdrag genomfört en brottsofferundersökning för att identifiera eventuella behov av förbättringar i Polisens arbetssätt.

Under hösten 2009 genomfördes en enkätundersökning som riktade sig till personer som hade anmält våldsbrott och egendomsbrott. Frågorna handlade bl.a. om hur målsägande upplever bemötandet från Polisen. Det ställdes också frågor om hur målsägande upplever möjligheterna att få kontakt med Polisen och om den information som ges om vad som kommer att hända i utredningen. Att frågor av detta slag ställdes har att göra med att dessa faktorer indirekt kan påverka möjligheten att klara upp brottet bl.a. eftersom de kan inverka på målsägandens vilja och uthållighet när det gäller att medverka i utredningen.

Resultaten tyder på att målsägandena är relativt nöjda med bemötande och tillgänglighet. Majoriteten är även nöjd med informationen. Det område man är minst nöjd med är Polisens effektivitet, dvs. arbetet med att utreda och klara upp brottet. Personer som har utsatts för våldsbrott är generellt sett mindre nöjda än personer som har utsatts för egendomsbrott. Resultaten kommer att följas upp bl.a. genom att polismyndigheterna får upprätta åtgärdsplaner som ska redovisas till Rikspolisstyrelsen i syfte att man ska öka andelen nöjda brottsoffer.

7 En effektivare hantering vid Åklagarmyndigheten

I detta kapitel redogör Åklagarmyndigheten för hur en effektivare hantering av mängdbrottsligheten ska kunna uppnås inom åklagarväsendet. I vissa delar är ställningstagandena gemensamma med Rikspolisstyrelsen, vilket kommer att framgå i det följande.

7.1 Inledning

Mängdbrotts hanteringen har under många år stått i fokus inom åklagarväsendet. Under 1990-talet diskuterades inom Riksåklagarens kansli vilken roll åklagarna skulle ha vid mängdbrottsbekämpningen. Diskussionerna var bl.a. inspirerade av hur Polisens närpolisverksamhet utformades och av utvecklingen i USA där satsningar skedde på s.k. *community policing*, som innebar att poliser vid de lokala polismyndigheterna skulle arbeta mycket nära medborgarna och rikta sina insatser mot vardagsbrottsligheten. En framgångsrik bekämpning av vardagsbrottsligheten antogs också få brottsförebyggande effekter avseende den allvarigare brottsligheten. Under diskussionerna lyftes frågor fram om hur åklagarrollen skulle kunna renodlas, huruvida och i så fall i vilken utsträckning åklagarna hade ett ansvar för de polisleda förundersökningarna samt vilket kriminalpolitiskt ansvar åklagarna hade för den vardagsbrottslighet som medborgarna antogs uppfatta som viktigast.

Medarbetare vid Riksåklagarens kansli besökte USA och tog kontakt med de åklagardistrikt och domstolar som där arbetade med s.k. *community prosecuting*, vilket innebar bl.a. att de tilltalade kunde dömas till uppstädning, medling, annan upprättelse för brottsoffren eller publikt ansvarstagande för brottsligheten. Den dömda kunde t.ex. föreläggas att städa i parker och i liknande områden i utmärkande klädsel. En del av de amerikanska ”mängdbrottsåklagarna” hade egna lokala kontor för att markera sin tillgänglighet.

Diskussionerna ledde fram till Riksåklagarens mängdbrottsreform. Riksåklagaren utfärdade sålunda den 10 december 2002 *Riktlinjer för bekämpning av mängdbrott*. Dessa trädde i kraft den 1 januari 2003. Mängdbrotten definierades på följande sätt.

Allmänhetens förtroende för rättsväsendets förmåga att klara upp inbrott, biltillgrepp, klotter, skadegörelse m.fl. brott har sjunkit. Det gäller brott som drabbar enskilda, som förekommer i stor mängd men som om man betraktar varje brott isolerat straffrättsligt bedöms som mindre allvarliga. Denna typ av brott brukar kallas mängdbrottslighet och antalsmässigt rör det sig om huvuddelen av alla anmälda brott. Förundersökningsledningen för dessa brott ligger huvudsakligen hos polisen.

Det konstaterades i riktlinjerna att allmänheten, på grund av Polisens begränsade resurser, inte förväntade sig att brotten skulle utredas och än mindre lagföras. Det tog också lång tid att utreda brotten. Riksåklagaren hänvisade till regeringens budgetproposition för år 2003 där regeringen angav att det är angeläget att åklagarorganisationen medverkar i polisens utvecklingsarbete på området. Vidare hänvisade Riksåklagaren till uttalanden om att det

är nödvändigt att polisen och åklagarorganisationen vidtar kraftfulla och fortsatt konkreta åtgärder på såväl central som lokal nivå för att åstadkomma förbättringar av brottsutredningsverksamheten. Enligt regeringen var detta avgörande för att man skulle kunna upprätthålla enskildas förtroende för rättsväsendet.

Enligt riktlinjerna var syftet att åklagarna i nära samverkan med polisen skulle minska brottsligheten genom nya proaktiva och effektiva arbetsmetoder. Detta skulle leda till ökad lagföring och snabbare genomströmning. Det ansågs även föreligga ett behov av att höja statusen för de ärenden där brottsutredningarna har letts av polismyndigheterna.

I samband med att mängdbrottsreformen genomfördes tillfördes åklagarväsendet extra resurser för att kunna rekrytera mängdbrottsspecialister. Mängdbrottsspecialister utsågs vid flera, men inte vid alla, av de dåvarande åklagarmyndigheterna. En veckoutbildning genomfördes för mängdbrotts-specialisterna där de gavs en bakgrund till reformen och utbildning i projektledning och i evidensbaserad kriminologi med inriktning på brottsprevention.

Brottsligheten skulle analyseras på lokal nivå och tillsammans med polisen skulle rutiner utvecklas som bidrog till en effektiv utredningsverksamhet. Åklagare som handlade mängdbrott skulle stödja den polisledda utredningsverksamheten med råd av generell och övergripande natur samt delta i metodutvecklingen för att bidra till en effektivisering av utredningsverksamheten. Vikten av att kvalitetssäkra förundersökningarna påpekades. Målsättningen var att polisen så långt regelsystemet tillät skulle vara förundersökningsledare. Slutligen angavs att mängdbrottsspecialisterna skulle delta i det lokala brottsförebyggande arbetet och att det kunde ske genom deltagande i de lokala brottsförebyggande råden.

Mängdbrottsreformen innebar alltså att åklagarna ansågs ha ett övergripande ansvar för mängdbrottsbekämpningen. Inte minst framhölls åklagarnas brottsreducerande roll. Reformen aktualiserade bl.a. frågan, om hur arbetsfördelningen mellan polis och åklagare borde utformas och om hur åklagarrollen borde utvecklas. Det konstaterades bl.a. att åklagare i växande utsträckning gick in som förundersökningsledare samtidigt som arbetsbelastningen för åklagarna hade blivit allt mer ansträngd. En osäkerhet från många mängdbrottsspecialister och deras chefer om vilka uppgifter som egentligen ålåg dem i mängdbrottsbekämpningen tog sig allt starkare uttryck. Flera seminarier hölls i frågan.

Mängdbrottsspecialister deltar i dag i lokala brottsförebyggande råd på vissa orter i landet och i lokala prioriteringsdiskussioner vid polismyndigheterna om vilken brottslighet som, från ett medborgarperspektiv, bör bekämpas. Vid vissa polismyndigheter deltar också åklagarna i polisens mängdbrotts-hantering genom att de hjälper till att sortera ut vilka utredningar som bör slutföras och hur polisen bör prioritera sitt arbete. Ett flertal mängdbrottsprojekt har också genomförts, se avsnitt 3.3.

I samband med den reform år 2005 varigenom att Åklagarmyndigheten blev *en* myndighet fick ett av myndighetens utvecklingscentrum ett övergripande ansvar för mängdbrottsbekämpningen inom myndigheten. Nya mängdbrottsseminarier genomfördes med både chefer och mängdbrottsspecialister.

Åklagarmyndigheten införde år 2006 de nu gällande riktlinjerna för mängdbrottsbekämpningen vid myndigheten, ÅMR 2006:2. I riktlinjerna definieras mängdbrott som brott som är vanligt förekommande och som drabbar många människor men som, sedda som enskilda gärningar, straffrättsligt kan bedömas som mindre allvarliga. Till begreppets kärnområde hör särskilt sådan brottslighet som skapar otrygghet i människors närmiljö. Vidare anges bl.a. att det övergripande målet för åklagarnas arbete med bekämpning av mängdbrottsligheten är att man i samverkan med polisen och andra berörda myndigheter ska långsiktigt reducera denna typ av brottslighet och därigenom också öka allmänhetens förtroende för myndigheternas mängdbrottsbekämpning. Fler begångna brott ska leda till lagföring och antalet lagförda personer ska öka.

Det anges också att det vid varje allmän åklagarkammare bör finnas en mängdbrottsspecialist som, genom samverkan med polisen och andra berörda myndigheter och organisationer, bör tillägna sig en god kunskap om mängdbrottens karaktär och omfattning inom kammarens verksamhetsområde. Mängdbrottsspecialisten ska i samverkan med polisen analysera mängdbrottsligheten på lokal nivå. Analysen ska ligga till grund för med Polisen gemensamma strategiska prioriteringar.

Mängdbrottsspecialisten bör enligt riktlinjerna arbeta utifrån ett kriminalpolitiskt helhetsperspektiv. Åklagarens arbete, såväl med förebyggande åtgärder som med utredning och lagföring av mängdbrott, ska koncentreras på sådana insatser som kräver åklagarkompetens. Därutöver nämns hög kvalitet i utredningarna (kvalitetssäkring), ökad lagföring, kortare genomströmningstider, en effektiv brottmålsprocess, enhetlig rättstillämpning och samverkan med Polisen. Det anges också att mängdbrottsspecialisten bör ha en samordnande roll mellan åklagarkammaren och domstolarna och verka för att flödet genom rättskedjan ska vara effektivt. Avslutningsvis anges att mängdbrottsspecialisten, i den omfattning åklagarkompetens efterfrågas eller det av andra skäl bedöms lämpligt, bör delta i lokalt brottsförebyggande arbete inom kammarens verksamhetsområde.

År 2009 tillsattes fyra områdesansvariga överåklagare vid Riksåklagarens kansli. Tre av dem har i uppgift bl.a. att inom sitt respektive geografiska område följa upp åklagarkamrarnas mängdbrottsbekämpning och att verka för att mängdbrottsbekämpningen bedrivs så effektivt som möjligt.

Mängdbrottshanteringen har inte utvecklats på det sätt som regeringen har önskat. Det här uppdraget från regeringen är ett uttryck för detta. Det har bl.a. framförts att lagföringen bör öka och genomströmningstiderna minska.

Det kan konstateras att den genomsnittliga lagföringen av mängdbrotten vid Åklagarmyndigheten i dag är hög och att de genomsnittliga genomströmningstiderna är korta. Som har framgått tidigare (se avsnitt 4.4.2) är åklagarkamrarna dock organiserade på olika sätt och når inte heller enhetliga verksamhetsresultat. Här finns en utvecklingspotential som i första hand bör tas till vara för att utveckla åklagarrollen och för att frigöra mer tid som kan ägnas åt de förundersökningar som kräver åklagarnas särskilda kompetens.

Åklagarmyndigheten anser att åklagarnas ansvar och uppgifter i mängdbrottshanteringen nu på ett tydligare sätt bör inriktas på åklagarens kärnuppgifter - att fatta beslut i lagföringsfrågan och att utföra talan i domstol.

Detta kommer att utvecklas i det följande. Åklagarmyndigheten menar också att åklagarna inte har något direkt brottsförebyggande uppdrag, att Polisen bör ha det fulla ansvaret för de polisledda förundersökningarna och att åklagarna inte får delta i polismyndigheternas självständiga myndighetsutövning. Åklagarmyndighetens nu gällande riktlinjer, ÅMR 2006:2, bör därför upphävas och ersättas med en handbok för mängdbrottshanteringen vid myndigheten. I kapitel 11 framgår hur samarbetet med polismyndigheterna kan utvecklas i framtiden.

Det pågår en utredning inom Åklagarmyndigheten som gäller frågan om organisation och arbetsformer avseende mängdbrottshanteringen. Arbetet beskrivs kortfattat i det följande.

Därefter framförs en förändrad syn på förundersökningsledarskapet, som innebär att ledningen av en förundersökning som har slutförts av en polismyndighet och har redovisats till Åklagarmyndigheten normalt bör återföras till polismyndigheten när åklagaren har återupptagit utredningen på grund av att denna behöver kompletteras.

Slutligen slås det fast att åklagaren normalt bör meddela beslut beträffande de inkomna brottsmisstankarna omedelbart och fortlöpande.

7.2 Kärnuppgifter och ansvarsområden

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen är ense om följande.

Åklagarnas ansvar och uppgifter i mängdbrottshanteringen ska inriktas på åklagarens kärnuppgifter - att fatta beslut i lagföringsfrågan och utföra talan i domstol. Åklagarmyndighetens riktlinjer *Bekämpning av mängdbrott*, ÅMR 2006:02, ska upphävas och under hösten 2010 ersättas av en handbok för mängdbrottshanteringen vid Åklagarmyndigheten.

Rikspolisstyrelsen ställer sig bakom de ställningstaganden som Åklagarmyndigheten gör i detta avsnitt.

Åklagarens huvuduppgifter är att leda förundersökningar, besluta i åtalsfrågan och föra talan vid domstol. Åklagarmyndigheten har inte, i motsats till Polisen, någon fastslagen uppgift att förebygga brott. När en polismyndighet leder en förundersökning begränsas åklagarens huvuduppgifter i första hand till att besluta i åtalsfrågan och till att föra talan vid domstol. Denna arbetsfördelning utgör en bärande princip för hur arbetsuppgifterna vid mängdbrottshanteringen bör vara fördelade mellan polismyndigheterna och åklagarna.

Regeringens inriktning för den fortsatta utvecklingen av mängdbrottsbekämpningen är att polismyndigheterna oftare ska vara förundersökningsledare i ärenden av enkel och medelsvår karaktär. Vidare har regeringen ansett att Åklagarmyndigheten ska utveckla sina arbetsmetoder så att resurser kan frigöras i syfte att ge åklagarna större utrymme att vara förundersökningsledare i mer kvalificerade brottsutredningar. Regeringen har dessutom flera gånger framhållit att var och en av myndigheterna inom rättskedjan ska ta ansvar för sin roll i rättsprocessen och på olika sätt underlätta övriga myn-

dighetens insatser. Detta framhålls också i regeringens direktiv avseende detta uppdrag genom att det i dessa framgår att Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ska vidta vissa särskilt angivna åtgärder inom sina respektive ansvarsområden.

Polismyndigheternas ökade befogenheter pekar också åt samma håll. Polismyndigheterna har t.ex. numera möjlighet att direkt hos domstol begära en offentlig försvarare för en misstänkt och målsägandebiträde åt en målsägande. Regeringen har också tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för vissa förändringar i reglerna om förundersökningsbegränsning i brottmål (Dir. 2009:50). Den särskilda utredaren ska lämna sina överväganden till regeringen senast den 30 juni 2010. Åklagarmyndigheten anser vidare att polismyndigheterna i ökad utsträckning bör ges möjlighet att lagföra enklare mängdbrott och att denna fråga bör utredas i särskild ordning. Sådana resonemang kommer att föras i kapitel 13.

En självklar utgångspunkt bör vara att var och en av myndigheterna ansvarar för att nödvändig kompetens finns för att man ska kunna klara de ålagda uppgifterna, exempelvis att myndigheternas egna förundersökningsledare har nödvändig kompetens.

Polis och åklagare samarbetar vid utredning och lagföring av brott med i gällande regelverk givna roller. Gemensamma strategier och prioriteringar samt organisatoriska lösningar kan förbättra samarbetet och därmed brottsutredningsverksamhetens resultat, samtidigt som en modern ansvarsfördelning mellan myndigheterna förutsätter att Polisen och Åklagarmyndigheten tar det fulla ansvaret för sin respektive del av verksamheten. Åklagarna ska inte delta i polismyndigheternas myndighetsutövning på annat sätt än att åklagaren kan komma att pröva de förundersökningsbeslut som har fattats av polisen.

Åklagarmyndigheten har, som har nämnts i det föregående, meddelat riktlinjer för bekämpning av mängdbrotten (ÅMR 2006:2). I riktlinjerna definieras mängdbrotten som brott som är vanligt förekommande och som drabbar många människor men som, sett till de enskilda gärningarna, straffrättsligt kan bedömas som mindre allvarliga. Vidare anges i dessa bl.a. att verksamheten med utredning och lagföring av mängdbrott är ett gemensamt ansvar för åklagare och polis, att åklagaren har brottsförebyggande uppgifter, att åklagaren ska ta initiativ till samverkan med polisen för planering, genomförande och uppföljning av särskilda lokala insatser för bekämpning av prioriterad mängdbrottslighet samt att åklagaren ska delta i lokalt brottsförebyggande arbete.

I Åklagarmyndighetens riktlinjer definieras alltså mängdbrotten på ett sätt som inte överensstämmer med regeringens definition. Riktlinjerna är inte heller tillräckligt tydliga beträffande fördelningen av ansvaret och arbetsuppgifterna mellan polisen och Åklagarmyndigheten. De kan tolkas på ett sätt som inte överensstämmer med regeringens inriktning för ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, t.ex. vad avser de brottsförebyggande uppgifterna. Åklagarmyndighetens riktlinjer kommer därför att upphävas under hösten 2010 för att ersättas med en Åklagarmyndighetens handbok för mängdbrottshanteringen vid myndigheten. Handboken kommer att utarbetas

efter det att Åklagarmyndigheten har beslutat hur mängdbrottshanteringen vid myndigheten ska vara organiserad i framtiden, se avsnitt 7.3.

Åklagarna ska självklart även i framtiden genom samverkan med Polisen och andra berörda myndigheter och organisationer, tillägna sig en god kunskap om mängdbrottens karaktär och omfattning inom respektive kammars verksamhetsområde. Åklagarna ska följa Polisens analyser av mängdbrottsligheten på lokal nivå för att kunna ge förslag till hur arbetet vid åklagarkamrarna ska prioriteras och inriktas. Mängdbrottsspecialisterna ska övergripande koncentrera sina insatser på att försöka uppnå en enhetlig och rättssäker lagföring, på kvalitetssäkring av mängdbrottsutredningarna samt på en effektivare brottmålsprocess. Hur samverkan med Polisen och med domstolarna bör ske framgår av kapitel 11.

7.3 Organisation och arbetsformer

Riksåklagaren har beslutat att det ska genomföras en utredning och en analys beträffande frågan, om nya arbetsmetoder och nya organisatoriska former avseende mängdbrottshanteringen vid myndigheten kan ge en mer rättssäker, enhetlig, kostnadseffektiv och mindre sårbar verksamhet. Syftet är att renodla åklagarrollen och att de resurser som eventuellt kan frigöras ska kunna föras över till de åklagarledda förundersökningarna i enlighet med regeringens anvisningar. Arbetet ska vara färdigt den 31 maj 2010.

Mängdbrotten utgör knappt hälften av de brottsmisstankar som kommer in till Åklagarmyndigheten. Det har redan konstaterats att mängdbrottshanteringen vid Åklagarmyndigheten visar goda resultat.

Åklagarmyndigheten har år 2007 tagit fram en idéskrift, *Framtidens åklagarkammare*. Idéskriften tar sitt avstamp i två skilda framtidsfrågor. Den ena är hur man kan klara av det ökade ärendeinflödet. Den andra är hur man kan bemästra den ökade rörligheten på arbetsmarknaden. I detta sammanhang är främst den första frågan intressant.

I idéskriften framhölls åklagarnas tre huvuduppgifter som är att leda förundersökningar, att besluta i åtalsfrågan och att föra talan vid domstol. Vidare uttalades att åklagare ska utföra endast sådana arbetsuppgifter som ställer höga krav på åklagarkompetens. Det angavs att man på så sätt sparar resurser eftersom andra, mindre kvalificerade, arbetsuppgifter kan utföras till en lägre kostnad av annan personal än åklagare. Man menade att anställda vid Åklagarmyndigheten härigenom kan få mer kvalificerade uppgifter, vilket påverkar konkurrenskraften och lönestrukturen för såväl åklagare som administratörer.

Enligt idéskriften ska åklagarna således koncentrera sina arbetsuppgifter till den allvarligare och mer komplicerade brottsligheten. Fast anställda beredningsjurister ska kunna handlägga enklare ärenden med behörighet att fatta beslut på eget ansvar (även föra talan vid domstol om ärendet inte kan avgöras på annat sätt). Detta skulle innebära att en ny yrkeskategori inom Åklagarmyndigheten införs. En mer rationell handläggning av enklare ärenden

kan enligt idéskriften även innebära att denna ärendetyp koncentreras till vissa, särskilt utpekade, åklagarkammare. De polisiära förundersökningsledningarna skulle, vid redovisning av förundersökningsprotokoll till åklagare i enklare ärenden, kunna överlämna förslag på gärningsbeskrivning och bevisuppgift i elektronisk form.

I Åklagarmyndighetens verksamhetsplan för år 2008 angavs att samtliga allmänna kammare senast den 1 juni 2008 ska ha en särskild organisation eller rutin för handläggning av bötesärenden och polisledda förundersökningar. Det angavs att organisationen eller rutinen ska vara både hållbar vid högt arbetstryck och kostnadseffektiv. Av verksamhetsplanen för år 2009 framgår bl.a. att regeringen i budgetpropositionen för det året särskilt har framhållit Åklagarmyndighetens möjligheter till en mer rationell hantering av enklare ärenden, att samtliga allmänna kammare under år 2009 ska organisera sin verksamhet så att de har en särskild, både hållbar och kostnadseffektiv, organisation för handläggning av bötesärenden och polisledda förundersökningar, att möjligheten till lösningar över kammargränserna ska utnyttjas samt att möjligheter till lösningar i enlighet med principerna i idéskriften *Framtidens åklagarkammare* ska övervägas.

Som har framgått är åklagarkamrarnas organisation för hanteringen av mängdbrotten inte enhetlig. Organisationen varierar både med kamrarnas storlek och mellan kammare som är ungefär lika stora. Några kammare saknar en särskild organisation för mängdbrottshanteringen. De mindre åklagarkamrarnas mängdbrottshantering är sårbar och vissa kammarchefer beskriver att arbetssituationen ibland bemästras med lösningar ad hoc. Verksamhetsresultaten avseende mängdbrottshanteringen varierar också betydligt mellan kamrarna. Om ett enhetligare resultat kan uppnås kommer också det samlade resultatet av mängdbrottsverksamheten vid Åklagarmyndigheten att, vid en given resurs, bli ännu bättre med bl.a. högre produktion och kortare genomströmningstider.

Riksåklagaren har beslutat att det internt inom myndigheten ska utredas och analyseras om nya arbetsmetoder och nya organisatoriska former avseende mängdbrottshanteringen kan ge en mer rättssäker, enhetlig, kostnadseffektiv och mindre sårbar verksamhet så att eventuellt frigjorda resurser kan överföras till de åklagarledda förundersökningarna i enlighet med regeringens anvisningar. Den interna utredningen ska vara färdig den 31 maj 2010.

7.4 Åklagarprövningen av slutdelgivna förundersökningar

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen är ense om följande.

Åklagarna ska i fortsättningen normalt besluta att ledningen av förundersökningen ska återgå till polismyndigheten i de fall denna har återupptagits av åklagaren. Riksåklagarens riktlinjer *Åklagarprövningen av slutdelgivna polisledda förundersökningar*, RÅR 2006:2, ska upphävas och ersättas av en handbok för mängdbrottshanteringen inom Åklagarmyndigheten som ska tas fram under hösten 2010.

Detta avsnitt innehåller ställningstaganden som är gemensamma för Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen.

Bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB innebär att polismyndigheterna ska leda förundersökningar som är av enkel beskaffenhet och att åklagarna ska leda förundersökningar om saken inte är av enkel beskaffenhet. Av fördelningscirkuläret framgår vilka brott som typiskt sett ska anses vara av sådan enkel beskaffenhet att polismyndigheterna ska leda förundersökningen.

Bestämmelserna i 23 kap. 18-21 §§ RB reglerar vad som gäller vid förundersökningens avslutande. Av bestämmelserna framgår bl.a. att vidtagna utredningsåtgärder ska redovisas i ett förundersökningsprotokoll, att beslut ska meddelas i åtalsfrågan efter att förundersökningen har avslutats och att åtal inte får väckas förrän den misstänkte har slutdelgivits utredningsmaterialet.

Polisledda förundersökningar ska normalt slutdelges och redovisas som färdiga protokoll till åklagaren endast i sådana fall där den polisiära förundersökningsledaren på goda grunder räknar med att åklagaren kommer att fatta ett positivt åtalsbeslut. Under sådana förhållanden har åklagaren endast att förhålla sig till det redovisade materialet i sin uppgift att ta ställning i åtalsfrågan. Det innebär att materialet normalt ska leda till ett beslut i åtalsfrågan, endera ett lagföringsbeslut eller – om den polisiära förundersökningsledaren misstagit sig – ett negativt åtalsbeslut. Det är dock emellanåt så, att det material som har redovisats är behäftat med brister i ett eller annat hänseende. Det kan gälla brister avseende formalia, såsom att korrekta ställföreträdaruppgifter för målsägandebolag saknas, att beslagsförhör saknas eller att vederhäftig dagsbotsutredning inte finns med. Men också brister avseende bevisningen förekommer, som att ett vittne behöver höras närmare beträffande vissa omständigheter vid brottet eller att värdet på det tillgripna inte har utretts. Om åklagaren bedömer att åtal inte kommer att väckas även om de identifierade bristerna skulle åtgärdas, ska ett negativt åtalsbeslut fattas.

Om åklagaren däremot bedömer att åtal kan väckas efter att de identifierade bristerna har åtgärdats, kan åklagaren återuppta förundersökningen. Åklagarens bedömning innebär att slutdelgivning har skett på ett för tidigt stadium och att förundersökningen därför ska tas upp på nytt. Ledningen av förundersökningen ska då också normalt övertas av åklagaren enligt Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2006:2. När åklagaren återupptar förundersökningen utfärdar han eller hon direktiv till polisen om i vilket hänseende förundersökningen ska kompletteras för att man ska läka bristerna.

Åklagarna har under år 2009 återupptagit förundersökningar avseende ca 5 procent eller 13 000 av de omkring 250 000 brottsmisstankar i polisledda utredningar som kom in till Åklagarmyndigheten under året. Det är en resurskrävande uppgift för åklagarna att leda de återupptagna förundersökningarna och att bevaka att begärda kompletteringar redovisas inom rimlig tid. Tid åtgår också vid Åklagarmyndigheten för att administrera dessa förundersökningar. Storstadsutredningen framhöll att åklagarens skyldighet att ta över förundersökningsledarskapet kan leda till avsteg från den fördelning av förundersökningsledarskapet som har lagts fast i fördelningscirkuläret.

Regeringen har fastslagit att den kvalificerade men begränsade åklagarressursen i högre utsträckning ska användas för uppgifter som kräver åklagarnas kompetens och att polismyndigheterna ska leda fler enkla förundersökningar. Det finns alltså tungt vägande skäl för att upphäva Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2006:2, och ersätta dem med en handbok för mängdbrotts hanteringen. En sådan handbok ska tas fram under hösten 2010. Av denna ska framgå att åklagarna i fortsättningen normalt ska besluta att ledningen av förundersökningen ska återgå till polismyndigheten i de fall denna har återupptagits av åklagaren.

En förundersökningsledare utför sina uppgifter självständigt. I de fall åklagaren beslutar att återuppta och återlämna ledningen av förundersökningen till polismyndigheten får åklagaren inte ge direktiv eller anvisningar till polisens förundersökningsledare. Åklagaren ska dock självklart ange skälen till sitt beslut. Åklagarens motivering bör då vara så tydlig att det står klart vilka brister som har lett till åklagarens beslut. En ordning av detta slag överensstämmer med överprövningsförfarandet inom Åklagarmyndigheten. En överåklagare som i sitt överprövningsbeslut återupptar en förundersökning kan överlämna denna till en åklagare men har inte rätt att ge denne bindande direktiv.

Återlämnande av ledningen av förundersökningar till polismyndigheterna medför i och för sig ytterligare överlämnanden mellan Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna. Nackdelen med detta vägs dock upp av att mängdbrotts hanteringen vid Åklagarmyndigheten blir mer effektiv och av att åklagarnas arbetsuppgifter kan koncentreras till mer kvalificerade uppgifter. Det blir också tydligare att polismyndigheterna fullt ut ansvarar för genomförandet av de förundersökningar som enligt fördelningscirkuläret ska vara polisleda. Polismyndigheterna får ett tydligt incitament att inte överlämna förundersökningar till åklagarna som inte håller en fullgod kvalitet. Dessutom får polismyndigheterna en bättre återkoppling beträffande åklagarens uppfattning om bristerna i en förundersökning och ett självständigt ansvar för kompletteringarnas genomförande. Polismyndigheterna ges också en möjlighet att skriva av ärendet om det visar sig att kompletteringarna leder till att brottet inte kan lagföras. Även detta avlastar åklagaren.

7.5 Omedelbara beslut

När en förundersökning redovisas till åklagaren ska han eller hon omedelbart fatta beslut i åtalsfrågan. Åklagaren ska alltså inte avvakta eventuella ytterligare brottsutredningar från polisen beträffande samma person. Också detta ska framgå av den handbok för mängdbrotts hanteringen inom Åklagarmyndigheten som ska tas fram under hösten 2010.

Bestämmelsen i 23 kap. 4 § andra stycket RB föreskriver att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja förundersökningen ska den läggas ned. Det är självfallet angeläget att beslut i åtalsfrågan meddelas så snart som möjligt efter det att utredningen har slutförts. Beträffande t.ex. häktade och ungdomar gäller särskilda tidsfrister inom vilka beslut i åtalsfrågan måste förelig-

ga. I ärenden där sådana frister saknas är det inte möjligt att generellt säga hur lång tid som rimligen kan få förflyta från det att utredningen redovisas tills ett beslut i åtalsfrågan fattas. Detta är nämligen beroende bl.a. av vad saken gäller och hur omfattande förundersökningen är.

I artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna stadgas att den som anklagas för brott ska vara berättigad till rättegång inom skälig tid.

JO har också framhållit att det inte överensstämmer med RB:s krav på skyndsamhet att åklagaren avvaktar med ett beslut i åtalsfrågan till dess alla föreliggande anmälningar har färdigutretts.³³ Det är, enligt JO, angeläget att beslut i åtalsfrågan meddelas så snart som möjligt efter det att ett förundersökningsprotokoll har färdigställts och att en metod som innebär att alla öppna ärenden ska vara färdiga innan man tar ställning i åtalsfrågan inte står i överensstämmelse med lagens krav på skyndsamhet.

Genom att normalt meddela fortlöpande och omedelbara beslut i åtalsfrågan effektiviseras ärendehandläggningen. Sådana rutiner hindrar också att öppna ärenden växer med ständigt nya brottsmisstankar (s.k. gratislottning). Omedelbara beslut i åtalsfrågan minskar också behovet av att samordna inkommande brottsmisstankar. Åklagaren behöver inte heller bevaka och påminna polisen om att de ska redovisa nytillkomna brottsmisstankar till åklagaren så att åklagarbeslut kan meddelas.

Som framgår av avsnitt 6.5 ankommer det i första hand på polismyndigheterna att se till att ärendesamordningen sker på ett effektivt sätt och att bevaka om en ny brottsmisstanke ska underställas åklagaren för bedömning av om förundersökningsbegränsning ska ske. En handbok för mängdbrottsbehandlingen tas fram vid Åklagarmyndigheten (se avsnitt 7.2). Av denna ska framgå att åklagarna bör meddela fortlöpande beslut i mängdbrottsärendena och alltså inte avvakta att ytterligare brottsmisstankar redovisas av Polisen.

³³ Se JO:s beslut med dnr 1938-1998.

8 En effektivare hantering vid tingsrätterna

I detta kapitel redovisar Domstolsverket de överväganden som har gjorts i frågan, om hur en effektivare mängdbrottsantering kan uppnås vid tingsrätterna. Som redan har framhållits har domstolarna en långtgående självständighet. Det innebär att det som sägs i det följande, förutom i de delar som avser åtgärder som Domstolsverket kan vidta, ska uppfattas endast som förslag.

Ett resonemang om jourdomstolar i avsnitt 8.1 grundar sig på överväganden från alla tre myndigheterna. Avsnitt 8.3.3 berör delvis Polisens verksamhet. Det kommer att framgå att Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen gemensamt står bakom vissa resonemang. Alla tre myndigheterna står bakom ett förslag om skapande av ett datoriserat verksamhetsstöd för delgivning som återfinns i samma avsnitt. Två avsnitt, 8.4. och 8.5, berör till lika delar tingsrätternas som åklagarkamrarnas verksamhet. Det som sägs i avsnitten är således Domstolsverkets och Åklagarmyndighetens gemensamma överväganden.

8.1 Inledning

Polis och åklagare har möjlighet att lagföra ganska många mängdbrott genom ordningsbot respektive strafföreläggande. Allmänt sett kan sägas att det är ett angeläget intresse att dessa möjligheter utnyttjas effektivt. Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen återkommer i kapitel 13 till frågan, om man också kan utöka möjligheterna till lagföring utanför domstol.

Det är över huvud taget angeläget att de brott som hanteras vid tingsrätterna är av det slag att en domstolsprövning faktiskt är motiverad, t.ex. för att de är särskilt allvarliga. Det är därför viktigt att också framhålla betydelsen av reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Genom en effektiv tillämpning av dessa bestämmelser kan rättsväsendets, och däribland domstolarnas, resurser användas effektivare.

I de fall en brottsmisstanke inte kan hanteras slutgiltigt i ett tidigare skede, utan leder till ett beslut om åtal, är det tingsrättens uppgift att effektivt och rättssäkert avgöra målet. Fokus i detta uppdrag för tingsrätternas vidkommande är att deras hantering ska vara effektiv, främst i bemärkelsen snabb, men givetvis med bibehållen kvalitet. Det kan i det sammanhanget konstateras att flertalet av landets tingsrätter under år 2009 uppfyllde regeringens verksamhetsmål för brottmål. Det innebär att 75 procent av de inkomna brottmålen, exklusive förtursmålen, vid dessa tingsrätter tog maximalt fem månader att avgöra. Vid de flesta tingsrätter avgjordes 50 procent av brottmålen (medianen) på betydligt kortare tid än fem månader.

Till bilden hör att en inte obetydlig del av de mål som tingsrätterna har i balans utgörs av mål där det inte har inkommit någon stämningsansökning. Målen är registrerade som inkomna exempelvis för att tingsrätten har förordnat en offentlig försvarare. Vid en särskild undersökning som genomför-

des av Domstolsverket visade det sig att dessa mål utgjorde 30 procent av de totalt balanserade brottmålen den 30 september 2009. Tingsrätterna har mycket begränsade möjligheter att påverka handläggningen av dessa mål. För vissa av brottmålen inkommer det aldrig någon stämningsansökning. Målen avslutas oftast genom avskrivning efter det att förundersökningen har lagts ned. Dessa mål påverkar genomströmningstiderna på ett ogynnsamt sätt. Domstolsverkets undersökning visar att om brottmål där det inte kommer in någon stämningsansökning frånräknas vid beräkning av genomströmningstiden, skulle genomströmningstiden för brottmål vid tingsrätterna förbättras med 0,7 månader.³⁴

Att regeringens verksamhetsmål är uppfyllda innebär givetvis inte med nödvändighet att det inte finns utrymme för ytterligare förbättringar. Flera av de tingsrätter som har långa genomströmningstider och alltså inte uppfyller verksamhetsmålen är bland de större i landet. De tingsrätternas svårigheter att snabbt avgöra brottmålen påverkar alltså många människor.

I dag råder det stora skillnader mellan tingsrätterna när det gäller förmågan att snabbt avgöra brottmål. Vissa tingsrätter har korta genomströmningstider, medan andra har genomströmningstider som med råge överskrider de mål som regeringen har ställt upp. Några entydiga förklaringar finns inte. Statskontoret kunde, i en granskning under år 2009 av bl.a. tingsrätternas inre arbete, inte påvisa att någon viss organisationsform är mer effektiv än en annan. Däremot såg man vissa andra samband. Exempelvis tycktes det finnas ett samband mellan NMI (Nöjd Medarbetar Index) och effektivitet. Tingsrätter där personalen hade ett stort förtroende för ledningen tenderade nämligen att ha kortare genomströmningstider. Detsamma gällde tingsrätter där personalen hade god kännedom om verksamhetens mål. Statskontorets analyser visade även att de tingsrätter där man i hög grad delegerade arbetsuppgifter från domare till annan personal hade kortare genomströmningstider för både brottmål och tvistemål än tingsrätter som hade en lägre delegeringsgrad. Vidare konstaterades ett samband mellan domstolarnas storlek, uttryckt i antal inkomna mål, och genomströmningstid. Små domstolar hade i genomsnitt kortare genomströmningstider än medelstora och stora domstolar. Samtidigt hade de en högre styckkostnad per mål. Domstolsverket vill framhålla att skillnaden i styckkostnad faktiskt är så hög att Sveriges Domstolar skulle behöva en anslagshöjning om 500 miljoner kronor om alla domstolar skulle få samma ekonomiska förutsättningar som den minsta domstolen.

En annan väsentlig faktor när det gäller resultatet för enskilda tingsrätter är balanssituationen. Tingsrätternas uppfyllelse av verksamhetsmålen har ökat under senare år och de satsningar som man har gjort på balansavarbetsinsatser har sannolikt bidragit till den utvecklingen.

Stora målbalanser och låg måluppfyllelse beror till viss del på obesatta domaranställningar. Det pågår en generationsväxling vid domstolarna både avseende domare och annan personal. På sina håll har tingsrätterna svårt att rekrytera ersättare i samband med pensionsavgångar och vid domares föräldradledighet m.m. Dessutom får nyutnämnda domare numera gå en omfattande utbildning i Domstolsakademins regi. Detta innebär självfallet viss

³⁴ Se Årsredovisning för Sveriges Domstolar för år 2009 s. 23 f.

frånvaro från arbetet som kan vara svår för domstolen att fullt ut kompensera. Hur väl organisationen och ledningen av verksamheten vid domstolarna fungerar är givetvis också av stor betydelse.

Det finns självfallet också skillnader mellan tingsrätterna beträffande både måltillströmningen och omfattningen av de mål som har stämts in, vilket påverkar möjligheterna att uppnå ett gott resultat.³⁵ Under år 2009 och de första månaderna år 2010 har måltillströmningen ökat vid många tingsrätter. De prognoser som Domstolsverket har gjort över måltillströmningen de närmaste åren visar på en fortsatt ökning. Även om tingsrätterna över lag har ökat målavverkningen och förbättrat genomströmningstiderna ökar nu överbalanserna i många fall. Därför har Domstolsverket nyligen beslutat att sätta in särskilt riktade insatser vid bl.a. de tingsrätter som har haft en ökad måltillströmning och som uppvisar ökande balanser.³⁶

Somliga av de faktorer som vi vet påverkar genomströmningstiderna, däribland måltillströmningen, kan tingsrätterna inte själva påverka. Det finns inte anledning för Domstolsverket att, utöver det som har sagts inledningsvis om förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse, ordningsbot och strafföreläggande, uppehålla sig vidare vid dem.

Diskussionen i det följande rör således sådana områden eller frågor som tingsrätterna, eller Domstolsverket, förfogar över och som kan vara av särskild betydelse för mängdbrottshanteringen.

Innan dessa beskrivs ska redan här sägas att de tre myndigheter som har fått uppdraget har övervägt om det finns anledning att föreslå någon form av jourdomstolar för mängdbrott.

Som redan har framgått (se avsnitt 3.2.2) har jourdomstolsfrågan varit föremål för diskussion vid ett flertal tillfällen. Enligt myndigheternas uppfattning finns det inte anledning att nu göra någon annan bedömning än som har gjorts tidigare. Vi föreslår alltså inte att saken på nytt tas upp med syftet att införa ett jourdomstolssystem. I stället koncentreras diskussionen på vilka förbättringar som kan uppnås inom ramen för den rådande tingsrättsorganisationen.

En första övergripande fråga är vilket arbete som har skett för att utveckla tingsrätternas arbetsformer. I det sammanhanget finns det skäl att diskutera hur man kan kartlägga och analysera tingsrätternas arbete på olika sätt och hur Domstolsverket kan bidra till detta.

När det gäller genomströmningstiderna är Domstolsverket övertygat om att en av de viktigaste faktorerna är problemet med den stora andelen huvudförhandlingar som ställs in. Dessa problem hänger bland annat, men inte enbart, samman med delgivningsfrågor. I det här kapitlet ges en beskrivning av vilket arbete som har bedrivits under de senaste åren i syfte att situationen ska förbättras, vilka reformer som planeras samt lämnas även vissa synpunkter och förslag med anknytning till detta. Som redan nämnts berör de synpunkter och förslag som läggs fram till viss del även Polisens verksamhet. Samtliga tre myndigheter står bakom ett förslag som lämnas om ett nytt, myndighetsöverskridande verksamhetsstöd.

³⁵ Se Årsredovisning 2009 för Sveriges Domstolar, s. 27.

³⁶ Domstolsverket, Chefsnytt, nr 7 den 9 mars 2010.

Vidare finns det anledning att se närmare på vissa av de lagstiftningsreformer som under de senaste tio åren har genomförts i syfte bl.a. att effektivisera tingsrätternas hantering av mängdbrott. De reformer som diskuteras, nämligen möjligheten för åklagaren att utfärda stämning, kalla till huvudförhandling och inhämta personutredning från Kriminalvården, berör i hög grad åklagarnas verksamhet. De aktuella avsnitten är därför, som nämnts inledningsvis, utarbetade i samverkan med Åklagarmyndigheten.

Därefter lämnas en översiktlig redogörelse för de bestämmelser som infördes genom EMR-reformen och som kan antas ha störst betydelse för mängdbrottens del. I samband med detta redogörs för vissa synpunkter och tankar som har kommit fram under detta arbete. Domstolsverket redovisar också viss statistik som dock, med hänsyn till att reformen har varit i kraft under kort tid, får tolkas med viss försiktighet.

Slutligen lyfter Domstolsverket frågan om en översyn av de processuella regler som gäller för utdömande av villkorlig dom.

8.2 Utveckling av tingsrätternas arbetsformer

Under lång tid har det pågått ett arbete med att utveckla tingsrätternas organisation och arbetsformer. Flera tingsrätter har nått långt i detta arbete. De flesta tingsrätter uppfyller regeringens verksamhetsmål för brottmål.

Arbetet med att utveckla verksamheten fortsätter. Domstolsverket kan bistå tingsrätterna med metoder för att kartlägga och analysera verksamheten och med att ta fram förslag till förbättringar baserade på en sådan analys.

Tingsrätterna kan i sitt utvecklingsarbete få inspiration av andra domstolars arbete. Domstolsverket sammanställer och publicerar därför löpande uppgifter, om bl.a. vilket utvecklings- och kvalitetsarbete som olika domstolar bedriver.

De flesta tingsrätter har under 2000-talet genomfört någon förändring av sin inre organisation. I många fall har förändringen gått ut på att man helt eller delvis har övergett det traditionella rotelsystemet. Det vanligaste är numera att tingsrätterna hanterar brottmålen gemensamt, utan någon indelning på rotlar. Statskontoret har i sin rapport över den utvärdering av domstolarnas inre arbete som på regeringens uppdrag gjordes under år 2009 framhållit att det är viktigt att domstolarna tar vara på den potential som genomförda organisationsförändringar innebär bl.a. genom ett fortsatt arbete med att utveckla arbetsformer och rutiner.³⁷

Tidigare kartläggningar som Domstolsverket har genomfört visar att flera tingsrätter har nått långt i arbetet med att utveckla sina arbetsformer och rutiner.³⁸ Som tidigare har nämnts uppfyller också många av tingsrätterna re-

³⁷ Rapport (2009:20) *Domstolarnas inre arbete – en utvärdering*, s. 9. Se även Domstolsverkets rapport *Tingsrätternas arbetsformer*, Dnr 409/2009.

³⁸ Domstolsverkets rapport *Tingsrätternas arbetsformer*, Dnr 409/2009.

geringens verksamhetsmål för brottmål. Arbetet med att ytterligare förbättra tingsrätternas verksamhet fortsätter.

Domstolarnas självständighet innebär att Domstolsverket – utöver uppgiften att meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att man ska uppnå samordning och effektivitet inom verksamhetsområdet – inte ska reglera hur domstolarna ska arbeta eller bedriva utvecklingsarbete. Samtidigt har Domstolsverket en uppgift att vara en drivande och stödjande kraft i domstolarnas utvecklings- och kvalitetsarbete. Under en rad år har Domstolsverket också på olika sätt arbetat för att bidra till utvecklingen, bl.a. genom att anordna erfarenhetsseminarier, göra enkätundersökningar och medverka till specialiseringsprojekt. När det gäller domstolarnas arbetsformer har arbetet i huvudsak bedrivits genom att medarbetare vid Domstolsverket (Utvecklingsgruppen, sedermera Enheten för organisationsutveckling) har fungerat som konsulter i olika projekt som domstolarna har bedrivit. Inom ramen för dessa projekt har man som regel arbetat med att kartlägga hur olika mål och ärenden hanteras på sin väg genom domstolen, ofta kallat *processkartläggning*.

Under år 2009 bedrev Domstolsverket ett projekt som syftade bl.a. till att kartlägga det utvecklingsarbete som tingsrätterna har bedrivit och bedriver beträffande sina arbetsformer.³⁹ Inom det projektet sammanställdes ett flertal exempel på arbetsformer och rutiner som har visat sig fungera väl. Slutrapporten har skickats ut till bl.a. samtliga tingsrätter och diskuteras nu vid möten med tingsrätterna.

Sedan hösten 2009 arbetar Domstolsverket med att utforma en ny metod för utveckling av domstolarnas arbete. Metoden kallas *Efterfrågad Domstol* (ED). Arbetet sker inom ramen för en försöksverksamhet i samarbete med tre tingsrätter. Metoden syftar till att stödja domstolar som vill utveckla sin organisation och sina arbetsformer.

Grundläggande beståndsdelar i en ED-insats är att man kartlägger och analyserar domstolens verksamhet utifrån

1. den efterfrågan som riktas mot domstolen från externa intressenter (i gruppen ingår både professionella aktörer såsom ombud och icke professionella aktörer) samt
2. en s.k. *flödesanalys*.

Med efterfrågan hos domstol avses bl.a. ansökningar och förfrågningar från t.ex. ombud, parter och media. Efterfrågan kartläggs och kategoriseras utifrån typ, omfattning och intressent. Man får reda på Vem som frågar, Vad intressenten frågar och Hur ofta. I den efterföljande analysen skiljer man sedan mellan det som i metoden definieras som verklig och det som är onödig efterfrågan. Verklig efterfrågan uttrycker verkliga behov utifrån syftet med verksamheten, medan onödig efterfrågan orsakas av att domstolen antingen har underlåtit att göra något som man borde ha gjort eller inte har gjort rätt ur intressentens perspektiv. Ett exempel på onödig efterfrågan är ett telefonsamtal från någon part som inte förstår innebörden av ett föreläggande från domstolen. Den onödiga efterfrågan skapar inget värde och bör – i och med att den är onödig – elimineras.

³⁹ Utvecklingsarbete i Sveriges Domstolar – erfarenheter och effekter, Dnr 409/2009

Genom att aktivt arbeta med att minska den onödiga efterfrågan frigörs tid och resurser för personalen att arbeta med den verkliga efterfrågan, dvs. att hantera mål och ärenden. Vid försöksverksamheten har man gjort olika iakttagelser som tydliggör detta. Exempelvis visade det sig att nästan hälften av alla telefonsamtal till en viss tingsrätt under den undersökta perioden kunde kategoriseras som onödiga. Det är lätt att inse att dessa telefonsamtal har tagit tid och kraft ifrån andra arbetsuppgifter.

En flödesanalys ger en faktabaserad och objektiv bild av hur tingsrätten faktiskt arbetar med olika mål och ärenden. Analysen utgår från mål som i relativ nutid har handlagts vid den aktuella domstolen. Det har i försöksverksamheten visat sig att det inte är en självklarhet att medarbetarnas och domstolsledningens uppfattning om hur man gör i olika avseenden fullt ut stämmer med verkligheten. Inte heller är det givet att en beslutad policy efterlevs. Som ett exempel kan nämnas att en tingsrätt hade som policy att utfärda stämning och kallelse i ett sammanhang. Trots det visade det sig att man, i långt fler fall än man trodde, valde att utfärda stämning först och inte förrän vid ett senare tillfälle kalla till huvudförhandling. Det visade sig också att mål i vilka man inte hade följt policyn tog i genomsnitt en månad längre att handlägga. Denna kunskap ledde till att man kunde inrikta diskussionen på olika faktorer som inverkar på möjligheterna att stämma och kalla samtidigt, såsom den dagliga styrningen och prioriteringen av verksamheten, svårigheter att boka ombud, arbetsbelastning och arbetsfördelning kopplad till den inre organisationen, m.m.

Det finns inget som hindrar att man vidgar flödesanalysen till att omfatta även andra myndigheter som är involverade i mängdbrottshanteringen. Projekt med sådan inriktning har med framgång prövats i Storbritannien.⁴⁰ Med ett faktabaserat och objektivt underlag blir det lättare att identifiera förbättringsbehov och fördela ansvar för nödvändiga åtgärder.

Försöksverksamheten pågår fortfarande och det är i skrivande stund svårt att med säkerhet uttala sig i frågan, om metoden kan leda till att effektivare arbetsformer utvecklas vid domstolarna. Mycket talar dock för att arbete med olika former av processkartläggning kan vara av värde för den tingsrätt som bedriver ett utvecklingsarbete. När man har en klar bild av hur man faktiskt arbetar, hur resurserna utnyttjas och vilka problem som finns, har man en god möjlighet att komma fram till förbättringar. Som redan har nämnts har Domstolsverket även tidigare bistått domstolar vid genomförandet av processkartläggningar inom ramen för domstolarnas utvecklingsarbete. Domstolsverket kommer också framöver att kunna bistå tingsrätterna med metoder för att kartlägga och analysera verksamheten och med att ta fram förslag till förbättringar baserade på en sådan analys.

En tingsrätt kan i sitt eget utvecklingsarbete låta sig inspireras av andra domstolars organisation och arbetsformer. En metod med vilken man kan få kännedom om hur man arbetar vid andra tingsrätter är utbytestjänstgöring. Sådan tjänstgöring uppfattades som positiv när metoden prövades inom det

⁴⁰ I Skottland har ett lokalt projekt bedrivits under flera år där de olika delarna i rättsväsendet har arbetat tillsammans med att analysera och utveckla verksamheten. Arbetet har resulterat i radikalt förbättrade totala genomströmningstider från anmälan till dom. Projektet beskrivs i slutrapporten *West Lothian Criminal Justice Project, Lothian & Borders Criminal Justice Board, Final Report*, från mars 2007.

tidigare beskrivna projektet om tingsrätternas arbetsformer som Domstolsverket bedrev under år 2009.⁴¹

På Domstolsverkets intranät, Doris, finns beskrivningar av olika metoder för systematiskt kvalitetsarbete, beskrivningar av vilket arbete som har bedrivits och bedrivs rörande domstolarnas inre organisation och arbetsformer och mycket mer. Avsikten är att denna information ska vara till hjälp för de domstolar som ska bedriva ett eget utvecklings- och kvalitetsarbete.

8.3 Inställda huvudförhandlingar och delgivning

Den stora andelen inställda huvudförhandlingar är ett av de viktigaste hindren för en effektiv mängdbrottshantering vid tingsrätterna. Problemet beror till största delen på delgivningssvårigheter. Inställda huvudförhandlingar innebär även omfattande merarbete för åklagarkamrarna.

De av regeringen i lagrådsremissen *Ny delgivningslag* den 29 april 2010 föreslagna bestämmelserna om förenklad delgivning av stämning och andra handlingar i brottmål kan leda till att färre förhandlingar ställs in.

Det kan finnas anledning till en utvecklad samverkan mellan tingsrätterna och polismyndigheterna angående delgivningsverksamheten. Samverkan inom Polisen när det gäller delgivningsfrågor kan också öka. Inte bara Polisens stämmingsmän, utan också andra poliser, bör på olika sätt kunna medverka till att sökta personer blir delgivna.

Rikspolisstyrelsen vidtar olika åtgärder för att förbättra Polisens delgivningsverksamhet, däribland en förstudie gällande ett nytt IT-stöd för delgivning. Rikspolisstyrelsen anser att det finns behov av en möjlighet för Polisen att omhänderta personer som söks för delgivning.

På sikt bör ett centralt och myndighetsöverskridande datoriserat delgivningsstöd skapas. Detta kan exempelvis ske inom RIF-samarbetet.

Tingsrätterna kan utnyttja den moderna tekniken för att motverka att huvudförhandlingar måste ställas in.

Frågor om delgivning och andra åtgärder som är av vikt för att motverka inställda huvudförhandlingar kommer att vara centrala i Domstolsverkets nya utbildning för domstolssekreterare. Frågor med anknytning till inställda huvudförhandlingar, däribland möjligheterna att avgöra mål i den tilltalades utvaro och att dela upp handläggningen av flera åtal mot en och samma person, kommer vidare att uppmärksammas inom ramen för utbildningen av fiskaler och beredningsjurister. Frågorna kommer också att än mer betonas i notarieutbildningen. Problematiken kan vidare komma att uppmärksammas inom ramen för straffrättsutbildningen som riktar sig till ordinarie domare.

Det kan finnas anledning till en översyn av reglerna om avgörande av brottmål i den tilltalades utvaro.

⁴¹ Se DV-rapporten *Tingsrätternas arbetsformer*, Dnr 409/2009, s. 45.

8.3.1 Bakgrund

Det är sedan lång tid ett problem att en alltför stor andel av de utsatta huvudförhandlingarna i brottmål ställs in. Under de senaste femton åren har runt en fjärdedel av alla utsatta huvudförhandlingar i brottmål blivit inställda. Inställda huvudförhandlingar medför ett antal negativa konsekvenser för såväl tingsrätterna som åklagarkamrarna i form av bl.a. förlängda genomströmningstider, onödiga kostnader och merarbete. Att långa genomströmningstider har allvarliga följder för bl.a. rättssäkerheten har utvecklats i ett tidigare sammanhang (se avsnitt 3.1).

RRV publicerade år 1994 en rapport om inställda huvudförhandlingar i brottmål, i vilken man pekade på problemet och lyfte fram de höga kostnader som de inställda förhandlingarna gav upphov till.⁴² Under de följande åren gav regeringen flera uppdrag till Domstolsverket att genomföra undersökningar av inställda förhandlingar, då främst de förhandlingar som ställdes in samma dag som de skulle ha hållits. Resultaten visade att andelen inställda förhandlingar låg kvar på en hög nivå och att en växande andel av förhandlingarna ställdes in samma dag.

År 1999 gav regeringen i uppdrag åt Domstolsverket att lämna förslag till åtgärder som skulle syfta till att minska antalet inställda huvudförhandlingar. Verket skulle också lämna förslag till eventuella författningsändringar. Domstolsverket tillsatte en arbetsgrupp för processrättsliga frågor. Gruppen utarbetade vissa åtgärdsförslag som presenterades i en promemoria till Justitiedepartementet i januari 2000. Efter det att promemorian hade remissbehandlas lade regeringen fram en proposition som delvis byggde på arbetsgruppens förslag, se prop. 2000/01:108. Regeringens förslag innebar att kravet på utevaro vid ett tidigare tillfälle för att domstolen ska kunna döma till fängelse i den tilltalades utevaro skulle tas bort. Vidare föreslogs att möjligheterna till uppskov i mål där den tilltalade är anhållen eller häktad skulle mjukas upp för mer omfattande mål. Regeringen föreslog också att tingsrätten skulle kunna använda förenklad delgivning i de fall där den tilltalade i samband med föreläggande av ordningsbot eller utredning av ett brott som enligt 48 kap. 13 § RB kunnat beivras genom föreläggande av ordningsbot har fått information om att sådan delgivning kan komma att användas vid tingsrätten. Riksdagen beslutade om lagändringar i enlighet med förslagen och dessa trädde i kraft i juli 2001.

Domstolsverket gjorde under hösten 2003 en undersökning för att följa upp lagändringarna. Man fann då i korthet att andelen inställda huvudförhandlingar hade minskat något, liksom andelen huvudförhandlingar som ställdes in samma dag som förhandlingen skulle ha ägt rum. Precis som tidigare var delgivningsproblemet den vanligaste orsaken till att förhandlingar ställdes in. Med utgångspunkt i undersökningen fördjupade sig Arbetsgruppen för processrättsliga frågor än en gång i problemet. Arbetsgruppen presenterade sina förslag i en promemoria, *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II*, som gavs in till Justitiedepartementet på hösten 2005. Promemorian har remissbehandlats.

⁴² Rapporten (RRV 1994:16) *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*.

Under våren 2009 genomförde Domstolsverket enligt ett uppdrag i regleringsbrevet en undersökning som särskilt skulle uppmärksamma delgivningsproblem samt parters och förhörspersoners utevaro. Resultatet baserades på förhandlingar som hade satts ut under två veckor i mars 2009. Undersökningen visade att 23 procent av förhandlingarna hade ställts in, varav 13 procent samma dag som förhandlingen skulle ha hållits. Delgivningsproblemen låg bakom den inställda huvudförhandlingen i drygt en tredjedel av fallen, vilket var en mindre andel än vid tidigare undersökningar. Andelen inställda huvudförhandlingar vid tingsrätterna varierade huvudsakligen mellan 7 och 67 procent. Det fanns alltså stora skillnader mellan olika tingsrätter.

Av beskrivningen i det föregående framgår att man under en rad år har arbetat med frågan om hur man kan minska andelen inställda förhandlingar i brottmål. Trots det är andelen huvudförhandlingar i brottmål som ställs in fortfarande hög. Domstolsverket bedömer att en stor andel av de inställda förhandlingarna avser mängdbrottmål. Denna bedömning gör även Riksrevisionen som, delvis parallellt med detta uppdrags genomförande, har granskat frågan om inställda huvudförhandlingar i brottmål med inriktning på storstäderna.⁴³

Tingsrätterna har i sina svar på Domstolsverkets enkät till dem uppgett att det största hindret mot en snabb handläggning av mängdbrottmål är att huvudförhandlingar måste ställas in antingen på grund av delgivningsproblem med den tilltalade eller på grund av att den tilltalade inte kommer till förhandlingen trots att han eller hon är delgiven.

Det kan naturligtvis inte komma ifråga att göra en genomgripande översyn av problemet med inställda huvudförhandlingar inom ramarna för ett uppdrag av detta slag. Eftersom Domstolsverket, i likhet med tingsrätterna, bedömer att frågan har stor betydelse för bl.a. genomströmningstiderna för mängdbrottmål kommer emellertid i detta avsnitt att föras ett resonemang kring några av de faktorer som framstår som viktigast.

Det första avsnittet innehåller en redogörelse för vissa lagförslag som har bäring på problemet med inställda huvudförhandlingar. I det sammanhanget behandlas också frågor som rör Polisens delgivningsverksamhet. Därefter tar Domstolsverket upp frågor om tingsrätternas möjligheter att använda modern teknik för att undvika inställda huvudförhandlingar samt om kunskap och engagemang hos tingsrätternas medarbetare. Vidare framförs uppfattningen att det finns skäl till en översyn av möjligheterna till avgörande i den tilltalades utevaro.

8.3.2 Förenklad delgivning i brottmål

Som har beskrivits tidigare har Justitiedepartementet den 29 april 2010 överlämnat en remiss, *Ny delgivningslag*, till lagrådet. Förslaget har beskrivits översiktligt i avsnitt 3.2.4.

⁴³ Rapporten (RiR 2010:7) *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, s. 26. Granskningen avsåg tingsrätterna i Attunda, Nacka, Stockholm, Södertörn, Solna, Göteborg och Malmö.

En av de förändringar som föreslås i remissen innebär att tingsrätterna ska kunna använda förenklad delgivning för delgivning med den tilltalade av stämningsansökningar m.m. i alla typer av brottmål och inte, som i dag, bara när det gäller rena ordningsbotsförelser. Förenklad delgivning innebär i korthet att domstolen, i stället för att skicka ut en handling och att vänta in ett underskrivet delgivningskvitto, skickar ut handlingen med vanligt brev och därefter skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har sänts. De dubbla meddelandena bygger bl.a. på tanken att det är osannolikt att två separata försändelser ska gå förlorade i postgången och att man därför bör kunna räkna med att åtminstone den ena når mottagaren.

Enligt dagens bestämmelser kan förenklad delgivning alltså inte användas för stämningsansökningar i brottmål, förutom när det gäller ordningsbotsförelser och då under vissa i lag angivna förutsättningar. Bakom begränsningen ligger bl.a. rättssäkerhetsskäl. Om de nya bestämmelserna genomförs läggs ett större ansvar på den tilltalade själv att bevaka posten på den adress som han eller hon har uppgett. Under vissa förutsättningar kommer handlingarna också att kunna skickas på annat sätt, t.ex. med e-post.

Att den tilltalade har delgetts stämning och kallelse genom förenklad delgivning innebär att olika sanktioner kan tas till om han eller hon uteblir från huvudförhandlingen. Den viktigaste följden är dock att brottmålet kan avgöras i den tilltalades utevaro, om förutsättningar för det föreligger i övrigt.

Delgivningsproblem är fortfarande den vanligaste orsaken till att huvudförhandlingar i brottmål ställs in. Arbetet med att söka tilltalade för delgivning är mödosamt för tingsrätterna. Förslaget om förenklad delgivning av stämningsansökningar i brottmål framstår därför som en förbättring med stor potential att minska risken för inställda huvudförhandlingar. Den föreslagna lagstiftningen är emellertid begränsad på det sättet att inte mer än sex veckor får ha passerat från det att den tilltalade vid ett personligt sammanträffande – normalt sett med polisen – har fått underrättelse om att delgivningsformen kan komma att användas, till dess handlingarna som ska delges skickas ut. Sexveckorsfristen innebär en risk för att tingsrätterna inte kommer att kunna använda förenklad delgivning i så många fall som hade varit önskvärt, något som också vissa remissinstanser har påtalat. Vidare är det en förutsättning att underrättelsen dokumenteras på ett tillförlitligt sätt. Dessa frågor diskuteras vidare i kapitel 10 där de tre myndigheterna lägger fram en modell som bygger på samverkan i syfte att förenklad delgivning ska kunna användas.

8.3.3 Polisens delgivningsverksamhet, m.m.

I den lagrådsremiss som beskrevs i det föregående avsnittet föreslås vidare att privata delgivningsföretag ska kunna auktoriseras av länsstyrelsen, med följd att deras anställda får i princip samma behörigheter som de stämningmän som polismyndigheterna förordnar.

Enligt resultatet av Domstolsverkets undersökning under våren 2009 misslyckades drygt hälften av alla delgivningsuppdrag som lämnades till stämningssman. De flesta delgivningsuppdragen lämnades till polismyndighet 30-

60 dagar före huvudförhandlingen, medan drygt en tredjedel lämnades mindre än 14 dagar i förväg. De sistnämnda uppdragen misslyckades dock inte i större utsträckning än de som lämnades tidigare. Med hänsyn till dessa resultat är det naturligt att, ur domstolarnas och Åklagarmyndighetens perspektiv, ställa sig positiv till en möjlighet att anlita privata stämningsmän som ett alternativ till polisens stämningsmän.⁴⁴

Under alla förhållanden kan resultatet av Domstolsverkets undersökning tas till intäkt för att det finns ett behov av åtgärder som syftar till en förbättring av polisens delgivningsverksamhet. Riksrevisionen lyfter i sin rapport (RiR 2010:7) *Inställda huvudförhandlingar i brottmål* (s. 44 ff.) fram ett antal faktorer som bedöms spela en roll för det otillfredsställande resultatet, däribland ett undermåligt verksamhetsstöd i delgivningsärendena, att delgivningsverksamheten går med underskott, att uppföljningen brister, att det saknas en nationell utbildning för stämningsmän, att det brister i informationsutbytet mellan tingsrätterna och delgivningscentralerna samt att samarbetet inom polisen när det gäller delgivning brister.

Rikspolisstyrelsen har beslutat att vidta vissa åtgärder för att förbättra stämningsmannaverksamheten.

- Polisens IT-system för delgivningar (DS-systemet) har, som Riksrevisionen framhållit, vissa prestandaproblem. Flera polismyndigheter använder inte heller systemet, vilket orsakar samordningssvårigheter. Med anledning av detta har en förstudie inletts under våren 2010 i syfte att man ska ta fram ett nytt IT-system för delgivningar.
- Vidare har Rikspolisstyrelsen i maj 2010 anordnat en konferens med delgivningsansvariga vid myndigheterna för att identifiera vilka ytterligare problem som behöver åtgärdas för att Polisens delgivningsverksamhet ska bli bättre. Målet är att verksamheten ska bedrivas effektivt, rättssäkert och likformigt. Vid konferensen var domstolarna representerade av en tingsrättslagman som informerade bl.a. om delgivningens betydelse i brottmål.
- Polismyndigheten i Stockholms län arbetar sedan våren 2010, i samverkan med City åklagarkammare och inom ramen för verksamhetsmodellen INVIT (Insats mot vaneförbrytare i trafiken), med att öka antalet genomförda delgivningar av stämning i brottmål och kallelse till huvudförhandling. Polismyndigheten har tagit fram rutiner för hur den enskilde polismannen i yttre tjänst ska agera när han eller hon från länskommunikationscentralen får besked om att en viss person, som är föremål för ett polisiärt ingripande, dessutom är efterlyst för delgivning. Det kan då röra sig om ingripanden avseende såväl trafikbrott som annan brottslighet. Om personen i fråga frihetsberövas faxas de handlingar som ska delges till den polisstation till vilken personen förts, varefter delgivning genomförs. Om personen inte frihetsberövas kontaktas, under vardagar, polismyndighetens delgivningssektion på ett särskilt jourtelefonnummer. Personalen från delgivningssektionen kan på relativt kort tid nå stora delar av polismyndighetens geografiska område med handlingarna och

⁴⁴ Rikspolisstyrelsen har i sitt remissyttrande emellertid avstyrkt förslaget med hänvisning till att konsekvenserna av privat stämningsmannadelgivning måste analyseras och beredas ytterligare, se yttrande den 3 november 2009, Ju2009/5326DOM.

genomföra delgivningen på plats. Detta förfarande bygger självklart på att personen – med ändamålsprincipen i beaktande – kan hållas kvar på platsen av någon annan anledning än att delgivning ska genomföras. För att möjliggöra delgivning under andra tider på dygnet än normal kontorstid när personen som ska delges inte frihetsberövas pågår ett arbete med att ta fram lokala rutiner för respektive polismästardistrikt inom polismyndigheten.

Utöver de åtgärder som Rikspolisstyrelsen kan vidta för att förbättra resultatet av stämmningsmannaverksamheten kan det, enligt Domstolsverkets och Rikspolisstyrelsens uppfattning, finnas anledning till en utvecklad samverkan mellan polismyndigheterna och tingsrätterna när det gäller delgivningsverksamheten. Genom en sådan samverkan kan inte bara brister i informationsutbytet i delgivningsärendena förebyggas. Man kan också på det sättet tydliggöra vikten av delgivning och ge varandra återkoppling av olika slag.⁴⁵ Säkert kan det också på sina håll finnas anledning för tingsrätten och polismyndigheten att föra diskussioner om hur frågor om polishämtning till förhandlingar fungerar.⁴⁶

Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket tror också att det finns utrymme för en ökad samverkan inom Polisen. Vår uppfattning, vilken stöds av Riksrevisionens iakttagelser, är att de förhandlingar som ställs in ofta rör mängdbrott och att de tilltalade i många fall är personer som gång på gång har återfallit i brott. De tilltalade saknar inte sällan en fast bostad, varför förenklad delgivning – som normalt förutsätter en fast adress – ofta inte är lämplig. Ju längre tid handläggningen pågår, desto större är risken för att det väcks nya åtal mot den tilltalade, vilket i sin tur kan leda till att förhandlingen måste ställas in på grund av att man inte har hunnit få den tilltalade delgiven tilläggsstämningen. Just i dessa fall tror vi att det finns stora vinster att göra om Polisen särskilt satsar på att få de tilltalade delgivna. Insatser enligt mönster som liknar det delgivningsprojektet som har genomförts inom ramen för INVIT kan vara en väg till framgång. Enligt förslaget till ny delgivningslag ska det finnas en möjlighet att, om handlingen som ska delges genom stämmningsmannadelgivning inte finns tillgänglig när den sökte påträffas, i stället delge honom eller henne ett skriftligt meddelande med uppgifterna i handlingen.⁴⁷ Denna möjlighet kan tänkas underlätta för insatser av det slag vi nu talar om.

Vidare skulle satsningar av detta slag, liksom Polisens delgivningsverksamhet i stort, sannolikt underlättas av ett bättre verksamhetsstöd för delgivningsverksamheten som är tillgängligt för alla inom Polisen. Det har redan framgått att arbetet med att ta fram ett bättre verksamhetsstöd har påbörjats. Dagens verksamhetsstöd för delgivning används, som tidigare nämnts, inte av alla polismyndigheter. Dessutom är det inte sammankopplat med Polisens andra register. Den polis som begär en registerslagning avseende en viss person, t.ex. i samband med ett ingripande, kommer normalt inte att

⁴⁵ Enligt 10 c § i den nu gällande delgivningsförordningen (1979:101) gäller för övrigt att en domstol som ofta anlitar en polismyndighet för stämmningsmannadelgivning, med lämpliga mellanrum ska samråda med polismyndigheten beträffande delgivningsarbetet.

⁴⁶ DV:s arbetsgrupp för processrättsliga frågor föreslog i sin promemoria *Inställda huvudförhandlingar II* att man skulle inrätta samverkansgrupper rörande delgivning och hämtning.

⁴⁷ Se lagrådsremissen den 29 april 2010 *Ny delgivningslag*, s. 171 ff.

kunna få besked om att personen söks för stämningssmannadelgivning. En förutsättning för att registerslagningen ska ge resultat i ett sådant fall är normalt att personen är efterlyst. Även då måste, som har framgått genom beskrivningen av INVIT-satsningen, särskilda åtgärder vidtas för att delgivningen också ska kunna verkställas. Om det inte finns grund att frihetsberöva eller hålla kvar personen på platsen kan det bli svårt att genomföra delgivningen.

Rikspolisstyrelsen vill mot denna bakgrund framföra synpunkten att det finns ett betydande behov av att Polisen kan omhänderta eller kvarhålla en tilltalad i brottmål som söks för delgivning av stämning och kallelse till huvudförhandling. I den nyss omtalade lagrådsremissen *Ny delgivningslag* (s. 208) görs bedömningen att det inte bör införas någon sådan möjlighet. Rikspolisstyrelsen delar inte denna bedömning, vilket har framförts i remissyttrandet över det bakomliggande promemoriaförslaget (Ds 2009:28).

Delgivningsfrågorna har övervägts inom RIF-projektet men finns inte med i dess första etapp. Enligt uppgift pågår dock diskussioner vid Justitiedepartementet om vilken prioritet delgivningsfrågan ska ges i RIF-arbetet.⁴⁸

Eftersom det rimligen finns en stor outnyttjad kapacitet inom Polisen när det gäller delgivningar anser samtliga tre myndigheter att man, förslagsvis inom RIF-arbetet, bör sträva efter att på sikt skapa någon form av centraliserat och myndighetsöverskridande datoriserat verksamhetsstöd för delgivning. I verksamhetsstödet skulle då lagras dels uppgifter om alla personer som av någon myndighet söks för stämningssmannadelgivning, dels alla handlingar som personerna i fråga ska delges. På det sättet kan den polis som ingriper mot en person, t.ex. för en trafikförseelse, enkelt få kännedom om att denne söks för delgivning, ta fram handlingen eller handlingarna och delge personen på plats. Delgivningen bör därefter kunna registreras i verksamhetsstödet och, om det är fråga om en domstolshandling, automatiskt föras in i domstolarnas verksamhetsstöd Vera.⁴⁹ Om ett nytt verksamhetsstöd för delgivning skapas, bör det självfallet kopplas till Polisens nya utredningsstöd, PUST.

Vi tror att ett myndighetsöverskridande verksamhetsstöd för delgivning av det slag som vi här har skissat på skulle medföra att det blir betydligt svårare för tilltalade och andra att undvika delgivning av handlingar från domstolarna. Det bör i sin tur leda till färre inställda huvudförhandlingar.

8.3.4 Bättre möjligheter till planering

Ett förslag som, om än till mindre del, tar sikte på problemet med inställda huvudförhandlingar har lämnats i prop. 2009/10:182 *Advokaters vittnesplikt och andra processrättsliga frågor* (Ds 2009:29). Här föreslås bl.a. en förlängd frist för tingsrätterna att hålla huvudförhandling i mål med en tilltalad som är frihetsberövad. Alltsedan RB:s tillkomst har gällt att huvudförhandling i sådana mål ska påbörjas inom en vecka från det att åtal har väckts.

⁴⁸ Uppgiften härrör från SI-enheten vid Justitiedepartementet.

⁴⁹ Även andra myndigheter, såsom Kronofogdemyndigheten, Tullverket och Skatteverket, skulle kunna vara inkopplade i delgivningsstödet. På det viset kan myndigheterna mer effektivt samverka för att delgivning ska kunna ske.

Regeringen föreslår att denna frist förlängs till två veckor. Ett av syftena bakom förslaget är att både tingsrätternas och övriga aktörers möjligheter till planering ska förbättras. En flexiblare frist bör, menar man, leda till att inte bara målen där den tilltalade är frihetsberövad, utan även övriga mål vid tingsrätterna kan förberedas, sättas ut till förhandling och avgöras på ett mer effektivt sätt än hittills.

Risken för att man tvingas ställa in en annan förhandling på grund av att ett mål med frihetsberövad plötsligt måste ges förtur bedöms minska. Några få tingsrätter har som svar på Domstolsverkets enkät till dem angett just den situationen, dvs. att mål med frihetsberövad leder till att en huvudförhandling i ett mängdbrottmål får ställas in, som en faktor som inverkar negativt på tingsrättens förmåga att snabbt avgöra mängdbrottmål. Svaren ger dock vid handen att det inte upplevs som något större problem.

Mot denna bakgrund gör Domstolsverket bedömningen att förslaget kan innebära vissa förbättringar för mängdbrottens del i de just nämnda avseendena.⁵⁰

8.3.5 Tingsrätterna kan utnyttja den moderna tekniken

En stor förändring i samhället är att människor allt mindre utnyttjar traditionell postgång och fast telefoni och allt mer kommunicerar via SMS, chatt/snabbmeddelanden, e-post och sociala medier.

Förslaget till ny delgivningslag innebär vissa anpassningar till teknikutvecklingen. Bl.a. föreslår man att parter ska vara skyldiga att uppge e-postadress och mobiltelefonnummer. Ett av skälen till detta anges i lagrådsremissen vara att uppgifterna torde kunna användas för att effektivisera handläggningen av mål och ärenden genom att myndigheten snabbt kan nå parterna med meddelanden som inte kräver formell delgivning.⁵¹ Det föreslås också att myndigheter ska kunna sända handlingar för delgivning på elektronisk väg. En persons fysiska adress blir därmed mindre betydelsefull.

Ett exempel på en anpassning till samhälls- och teknikutvecklingen skulle kunna vara att tingsrätten på stämningar och kallelser anger att mottagaren kan ringa till ett visst angivet telefonnummer och bekräfta att han eller hon har fått handlingen. Det är möjligt att det för många människor, särskilt yngre, framstår som mindre besvärligt att bekräfta mottagandet av en handling genom ett enkelt telefonsamtal, än att uppsöka en brevlåda. Lösningar av detta slag tillämpas redan i dag vid vissa tingsrätter.

Under förutsättning att tingsrätten har tillgång till ett tillförlitligt mobiltelefonnummer till den sökta – något som förslaget till ny delgivningslag kan skapa bättre förutsättningar för – kan man också tänka sig att tingsrätten skickar ett SMS samtidigt som stämningen/kallelsen går ut, i vilket man på samma sätt ber personen att bekräfta mottagandet per telefon. SMS kan användas även för påminnelser till den som trots tidigare uppmaning inte har bekräftat att han eller hon har fått en viss handling.

⁵⁰ Förslaget antogs av riksdagen den 26 maj 2010.

⁵¹ Se lagrådsremiss den 29 april 2010 *Ny delgivningslag*, s. 204.

Det förekommer att förhandlingar får ställas in på grund av att kallade personer glömmer bort att inställa sig eller struntar i det. Framförallt det förstnämnda men kanske också det sistnämnda kan eventuellt motverkas genom att tingsrätten någon dag före förhandlingen skickar ut en påminnelse via t.ex. e-post eller SMS. Lunds tingsrätt utnyttjar ett system av detta slag sedan en tid tillbaka. Påminnelsen sker automatiskt via SMS med hjälp av ett datoriserat system.

Tingsrätterna kan också på annat sätt dra nytta av den tekniska utvecklingen när det gäller att motverka att förhandlingar behöver ställas in. Inte minst Internet erbjuder nya vägar att eftersöka personer. Det har framkommit att det förekommer att domstolarna använder t.ex. sociala medier i sådana syften. Det är därför viktigt att dessa frågor hålls levande vid tingsrätterna och att de personer som arbetar med delgivning är uppdaterade när det gäller sökmöjligheter m.m.

8.3.6 Kunskap och engagemang hos medarbetarna

Riksrevisionen har gjort iakttagelsen att det delvis är personbundet om tingsrätten ska lyckas med uppgiften att delge en person.⁵² Den som arbetar med delgivning behöver vara uppfinningsrik och engagerad. Att enbart skicka ut handlingarna och därefter en påminnelse fungerar nog sällan i de svårare fallen. Ibland måste man lägga ned stor möda och vara kreativ för att få fatt på en viss person. Goda kunskaper om regelverket är en förutsättning. Det är naturligt att olika personer har olika goda förutsättningar för att lyckas med delgivning. Det kan handla om personliga egenskaper, erfarenhet, kunskap, ihärdighet, kännedom om sökmöjligheter, m.m.

Varje tingsrätt måste utifrån sina förutsättningar anordna sitt arbete på det sätt som passar just den tingsrätten. Men ett sätt att dra nytta av att vissa medarbetare har särskilda förutsättningar för att lyckas med den här typen av arbetsuppgifter kan vara att låta dem specialisera sig, antingen på så sätt att delgivningsspecialisterna sköter all delgivning eller så att man till dem överlämnar de svåra fallen.

Det är också viktigt att alla de medarbetare som arbetar med delgivning har en förståelse både för att det är fråga om ett avgörande moment i handläggningen av ett mål och för konsekvenserna av att delgivningen misslyckas. Här har givetvis domstolens chefer en viktig roll att spela. En metod för att öka insikten om vikten av väl genomfört delgivningsarbete är att domstolssekreterare får tillfälle att sitta med vid huvudförhandlingar som protokollförare. När så inte är möjligt eller bedöms som mindre lämpligt måste domstolssekreterarna på annat sätt informeras om betydelsen av delgivningsarbetet. Under alla förhållanden bör god information och konstruktiv feedback vara regelbundna inslag i verksamheten.

Delvis är det också en utbildningsfråga. Domstolsverket håller för närvarande på att utarbeta en helt ny domstolssekreterarutbildning som ska ersätta den nuvarande utbildningen. Tanken är att utbildningspaketet ska vara klart hösten 2011. Innehållet är ännu inte fastlagt. Det kan dock redan nu sägas

⁵² Rapporten (RiR 2010:7) *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*, s. 41 f.

att delgivning och problemet med inställda förhandlingar kommer att vara centrala utbildningsavsnitt i den nya utbildningen. Fokus kommer att riktas på helheten, så att den som deltar i utbildningen får klart för sig vilken funktion som exempelvis delgivning fyller och vilka konsekvenser som uppstår om man inte lyckas med delgivningen. Självfallet fäster Domstolsverket redan inom ramen för den nuvarande utbildningen vikt vid dessa frågor.

Domstolsakademien har ansvaret för utbildning av ordinarie domare avseende sådana ämnen som rör juridik. Fr.o.m. sommaren 2011 kommer sannolikt även utbildningen för fiskaler (domare under utbildning), föredragande och beredningsjurister att ske i Domstolsakademins regi. I Domstolsakademins utbildningar för fiskaler och beredningsjurister kommer problematiken avseende inställda huvudförhandlingar att uppmärksammas. Diskussioner kommer att föras, om vad man kan göra för att minska risken att förhandlingar måste ställas in. Viktiga moment är då frågor om delgivning, om möjligheterna till avgörande i den tilltalades utelämnande och om att i vissa fall dela upp handläggningen av ett mål när det finns hinder mot att avgöra någon del. Problematiken avseende inställda huvudförhandlingar kan också komma att uppmärksammas inom ramen för straffrättsutbildningen som riktar sig till ordinarie domare.⁵³

Frågor om delgivning och om avgörande i den tilltalades utelämnande tas redan i dag upp under flera av de obligatoriska kurser för tingsnotarier som ges i Domstolsverkets regi. Domstolsverket kommer i notarieutbildningen att än mer betona vikten av de åtgärder som kan vidtas för att man ska kunna undvika att förhandlingar måste ställas in. Ytterligare fokus kommer också att riktas på konsekvenserna av att förhandlingar blir inställda.

8.3.7 Översyn av reglerna om utevarohandläggning

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor har vid två tillfällen föreslagit förändringar i RB:s bestämmelser om avgörande i den tilltalades utelämnande, dvs. när den tilltalade är delgiven stämning och kallelse men ändå inte kommer till huvudförhandlingen. Vissa av förslagen har lett till lagändringar. Andra förslag har inte genomförts, däribland dels förslag som innebär en förändring av det utredningskrav som gäller för utevarohandläggning, dels ett förslag som innebär ett utökat tillämpningsområde när det gäller bl.a. längden av fängelsestraff som kan dömas ut vid sådan handläggning.⁵⁴

Förändringar av reglerna om utevarohandläggning väcker stora och svåra frågor om bl.a. rättssäkerhet och om den tilltalades makt att i någon mån disponera över brottmålet. Frågorna behöver utredas mer grundligt än vad som är möjligt i detta sammanhang. Men Domstolsverket vill ändå framhålla att ett inte obetydligt antal huvudförhandlingar i brottmål får ställas in på grund av att den tilltalade inte kommer, trots att han eller hon är delgiven

⁵³ Det kan i sammanhanget påpekas att DV:s arbetsgrupp för processrättsliga frågor i sin promemoria *Inställda huvudförhandlingar II* föreslog att delgivning och inställda huvudförhandlingar skulle stå i fokus i domstolssekreterarutbildningen samt vara ett inslag i fiskalsutbildningen.

⁵⁴ Se *Inställda huvudförhandlingar, förslag till åtgärder*. En promemoria från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor, Dnr 421-1999, s. 20 ff. samt *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II*, sjunde promemorian från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor, Dnr 761-2004, s. 23 ff.

stämning och kallelse. Orsaken till beslutet att ställa in förhandlingen kan i många fall antas vara att domstolen anser att utredningskravet inte är uppfyllt (eller känner osäkerhet i frågan). I andra fall kan orsaken vara att man kan förvänta ett strängare fängelsestraff än som får dömas ut vid utevarohandläggning eller en påföljd som inte får dömas ut vid sådan handläggning. Det kan därför finnas anledning att i ett lämpligt sammanhang se över reglerna om utevarohandläggning, främst i de två avseenden som nu har nämnts.

8.3.8 Kontroll av kontaktuppgifter

I de allra flesta fall har åklagaren inte särskild anledning att kontrollera att kontaktuppgifter till parter och bevispersoner är korrekta innan åtal väcks. I de fall åklagaren har fått kännedom om att en viss kontaktuppgift är felaktig, t.ex. på grund av att ett strafföreläggande har kommit tillbaka med anteckning om att adressaten har flyttat, bör dock åklagaren självfallet vidta åtgärder för att se till att de uppgifter som lämnas i stämmingsansökningen är korrekta.

8.4 Bör åklagare oftare utfärda stämning och kallelse?

Domstolsverket och Åklagarmyndigheten är ense om följande.

Det är svårt att mer generellt uppnå några totala effektivitetsvinster när det gäller mängdbrottmålen genom att tingsrätten ger i uppdrag åt åklagaren att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling. Mot denna bakgrund ser vi inte anledning att förorda en generellt utökad användning av möjligheterna för åklagare att utfärda stämning och kallelse i mängdbrottmålen.

Detta avsnitt innehåller ställningstaganden av Domstolsverket och Åklagarmyndigheten.

Genom en ändring år 2002 i 45 kap. 1 § andra stycket och 15 § andra stycket RB utvidgades åklagares behörighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling i brottmål (de tidigare gällande reglerna var avsedda att tillämpas endast undantagsvis).⁵⁵ Enligt bestämmelserna får rätten i samråd med den berörda åklagaren eller åklagarmyndigheten⁵⁶ uppdra åt åklagare att utfärda stämning. Om det är lämpligt, får åklagaren i stämningen kalla den tilltalade till huvudförhandling. Åklagaren får också utfärda de andra kallelser som behövs. En åklagare som sätter ut ett mål till huvudförhandling ska följa de föreskrifter om tiden för huvudförhandling som har meddelats av rätten.

⁵⁵ Ändringen byggde på ett förslag av Beredningen från rättsväsendets utveckling i SOU 2001:59. Vi har beskrivit förslaget i avsnitt 3.2.3.

⁵⁶ Bestämmelsen tillkom före enmyndighetsreformen. I dag måste ordet åklagarmyndighet nog rimligen åsyfta åklagarkammaren.

Syftet bakom lagändringen var att skapa möjligheter till en effektivare målhandläggning med en kortare genomströmningstid. Detta skulle uppnås genom ökad parallellitet i handläggningen. Med det menas att nästa aktör i brottmålsförfarandet påbörjar handläggningen innan den tidigare aktören är helt klar med sin del.

Lagförslaget lades fram mot bakgrund bl.a. av goda erfarenheter från försöksprojekt som pågått i olika delar av landet (bl.a. Snabbare Lagföringprojektet vid Handens tingsrätt, som i första hand avsåg kvinnovåldsärenden). I förarbetena (prop. 2001/02:147 s. 16 f.) uttalade regeringen att effektiviteten av ett system med åklagarstämningar långtifrån är någon självklarhet. Man konstaterade att remissyttrandena gav klara belägg för att det inte går att åstadkomma någon enhetlig ordning för tillämpningen över hela landet av ett sådant system. Regeringen anförde i det sammanhanget att förutsättningarna växlar från tingsrätt till tingsrätt beroende på målsammansättning, geografiska förhållanden och mycket annat. Regeringen konstaterade vidare att man, för att man ska få brottmål handlagda snabbare, behöver parallella och flexibla regelsystem som kompletterar varandra och som kan utnyttjas på olika sätt på olika orter. Lagstiftaren antog att en förutsättning för systemets effektivitet var att åklagaren inte bara utfärdade stämning utan samtidigt också kallade till huvudförhandling.

Eftersom syftet med att utvidga möjligheterna för åklagaren att utfärda stämning och kallelser var att skapa förutsättningar för en snabbare genomströmning har vi velat undersöka vilket genomslag lagändringen har fått. Domstolsverket ställde därför frågor om detta i enkäterna till landets tingsrätter och åklagarkammare. Av tingsrätternas enkätsvar framgår att bara en av landets 48 tingsrätter över huvud taget utnyttjar möjligheten att låta åklagaren stämma och kalla, och då endast i en liten andel av mängdbrottmålen. En annan tingsrätt har angett att tingsrätten har aktualiserat frågan vid ett möte med åklagarkammaren, men att åklagarkammaren inte har visat något intresse och därvid har hänvisat till resursbrist. Åklagarkammarna har i sina enkätsvar bekräftat att möjligheten för åklagare att stämma och kalla i stort sett aldrig används.

Enkätsvaren visar alltså att försök med åklagarstämning och kallelse som tidigare har gjorts inte har levt vidare och att bestämmelsen i stort sett inte tillämpas. Det kan tilläggas att en åklagarkammare som i sitt enkätsvar har uppgett att man har tillämpat ett system med åklagarstämning, har gett uttryck för att detta inte har lett till några vinster.

Mot bakgrund bl.a. av resultatet av tingsrätts- och åklagarenkäterna har vi funderat över om det finns anledning att uppmuntra till användning av möjligheterna att låta åklagaren stämma och kalla i mängdbrottmålen. Vi har gjort följande överväganden.

När en stämningsansökning kommer in till tingsrätten ska tingsrätten utfärda stämning utan dröjsmål; normalt inom högst två veckor. Ofta torde det ske tämligen omgående. I de allra flesta fall kallar tingsrätten, såvitt framgår av tingsrättsenkäten, till huvudförhandling samtidigt som den utfärdar stämning. (Att samtidig stämning och kallelse kan ha effektivitetsfördelar har redan framkommit i avsnitt 8.2.) Bara ett fåtal tingsrätter använder sig enligt egna uppgifter numera i stor utsträckning av möjligheten att bevisstämma,

dvs. att först utfärda stämning och senare kalla till huvudförhandling. Vidare har flertalet tingsrätter, drygt 60 procent, i sina svar på tingsrättsenkäten angett att den planerade huvudförhandlingen vid tidpunkten för kallelsen ligger en till två månader fram i tiden. Drygt 30 procent av tingsrätterna har angett att den planerade huvudförhandlingen vanligtvis ligger två till tre månader från dagen för kallelse.

Frågan är vilka vinster som, med dessa utgångspunkter, totalt sett kan uppnås om tingsrätterna i fler fall skulle ge åklagarna i uppdrag att stämna och kalla i målen. Av enkätsvaren att döma är det största hindret mot en snabb handläggning av mängdbrottmål att huvudförhandlingar måste ställas in antingen på grund av delgivningsproblem med den tilltalade eller på grund av att den tilltalade inte kommer till förhandlingen trots att han eller hon är delgiven. Tingsrätternas uppfattning stämmer väl med det faktum att nära en fjärdedel av huvudförhandlingarna i brottmål ställs in. Det är tydligt att den stora andelen inställda huvudförhandlingar är ett av de främsta problemen som måste lösas för att tingsrätterna ska kunna korta ned sina genomströmningstider.

Det är långtifrån självklart att antalet inställda förhandlingar skulle minska om uppgiften att stämna och kalla i brottmålen togs över av åklagaren. Åklagaren träffar inte annat än i sällsynta undantagsfall den tilltalade före huvudförhandlingen. Alltså blir åklagaren på samma sätt som tingsrätten hänvisad till att på vanligt sätt försöka få den tilltalade delgiven stämning och kallelse. Det finns enligt vår uppfattning ingen särskild anledning att tro att åklagarkamrarna i det avseendet skulle vara mera framgångsrika än tingsrätterna.⁵⁷

Vi har tidigare redogjort för att det föreligger ett lagförslag som innebär bl.a. att det ska bli möjligt att, oavsett brottsmisstankens art, delge den tilltalade bl.a. stämningsansökningar i brottmål med s.k. förenklad delgivning och att detta kan leda till färre inställda huvudförhandlingar i brottmål.⁵⁸ Man kan tänka sig att den tidsfrist om sex veckor som gäller för att tingsrätten ska få använda förenklad delgivning skulle kunna vara ett skäl för åklagaren att utfärda stämning. Vi tänker då på de fall där fristen är nära att löpa ut när åklagaren får ärendet på sitt bord. I syfte att man inte ska förlora möjligheten att använda förenklad delgivning skulle åklagaren i ett sådant fall kunna utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling. Emellertid kan man ställa sig frågan, om det inte många gånger kan vara lika effektivt att åklagaren genast färdigställer stämningsansökningen och på snabbast möjliga sätt ger in den till tingsrätten med anteckning om att saken brådskar. Som vi kommer att återkomma till i det följande har ju tingsrätten en väl utvecklad organisation för att sköta uppgifter av detta slag.

En tänkbar risk med att mer generellt uppdra åt åklagaren att utfärda stämning och kallelse i mängdbrottmålen är att tingsrättens genomströmningstid förkortas på bekostnad av en längre genomströmningstid hos åklagaren. Om så blir fallet har ingen total effektivitetsvinst gjorts. Åklagaren kan inte ut-

⁵⁷ I sammanhanget kan dock nämnas att det inte är en självklarhet att domstolen ska bära ansvaret för att parter och vittnen kommer till huvudförhandlingen. Det förekommer i andra länder att parterna själva får ta ansvar för detta.

⁵⁸ Förslag till ändring i 33 kap. 6 § andra stycket RB i remissen *Ny delgivningslag* som överlämnades till lagrådet den 29 april 2010.

färda stämning innan åtalsbeslutet är fattat. Efter det ska normalt stämning-ansökningen omgående översändas till tingsrätten som, enligt vad som sagts tidigare, normalt ska utfärda stämning och kalla till huvudförhandling inom högst ett par veckor. Vid tingsrätterna finns det stor rutin när det gäller att planera huvudförhandlingar och att utfärda kallelser till dem som ska delta. Som regel sköts arbetet självständigt av domstolssekreterare som har god kunskap om tillämpliga regler och om hur olika aktörer ska kallas. Domstolarnas verksamhetsstöd, Vera, är uppbyggt för att möjliggöra en effektiv masshantering av kallelseverksamheten.

Det finns ingen särskild anledning att tro att Åklagarmyndigheten skulle vara snabbare än tingsrätten när det gäller uppgiften att utfärda stämning och kallelser i brottmål. Vid åklagarkammarna saknas det som regel rutin beträffande sådana uppgifter. Man kan därför anta att det skulle krävas inte obetydliga utbildningsinsatser för att få ett system med åklagarstämning att fungera väl. (Vi förutsätter att uppgiften att planera huvudförhandlingar m.m. skulle läggas på kanslipersonal och att den begränsade åklagarresursen inte skulle tas i anspråk.) Vidare skulle det krävas att Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd anpassas till uppgiften eller att Åklagarmyndigheten bereds tillgång till tingsrätternas verksamhetsstöd Vera. Ytterst är det också en resursfördelningsfråga, eftersom arbetet med att planera huvudförhandlingar, vidtala försvarare och andra biträden och att utfärda stämning och kallelser tar mycket tid i anspråk.

Även om man vidtar de åtgärder och förändringar avseende resurstilldelningen som alltså krävs för att åklagarkammarna på ett effektivt sätt ska kunna sköta uppgiften att stämma och kalla i mängdbrottmålen kan man ifrågasätta vad som står att vinna i fråga om tid. Som man framhöll redan i lagförarbetena är det långtifrån givet att ett system med åklagarstämning och kallelse medför några effektivitetsvinster. För att man faktiskt ska tjäna tid krävs att hanteringen vid åklagarkammaren av stämning och kallelse går snabbt och att det finns lediga förhandlingstider som åklagarkammaren kan disponera. Om det inte finns en ledig förhandlingstid som infaller före den dag då tingsrätten, om den hade kallat i målet, skulle ha kallat till, så har man inte gjort någon tidsvinst alls. När den elektroniska stämningansökningen, som ingår i RIF-arbetets första etapp, införs blir den tid man eventuellt kan tjäna än kortare, eftersom man då inte behöver räkna in tiden för postgången mellan åklagaren och tingsrätten. En tingsrätt kommer då i bästa fall att kunna utfärda stämning och kallelse samma dag som åklagaren fattar sitt åtalsbeslut.

Mot effektiviteten av ett system med åklagarstämning kan möjligen också anföras att domstolen i flera fall ändå måste kopplas in, t.ex. om det krävs beslut om förordnande av offentlig försvarare eller målsägandebiträde. Samordning måste då ske avseende den förhandlingsdag som åklagaren har valt.

När det gäller enklare mål i vilka endast böter kan komma i fråga måste man också ta ställning till frågan, om målet kan avgöras utan någon huvudförhandling. Endast domstolen kan ta ställning till denna fråga.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det är svårt att mer generellt uppnå några totala effektivitetsvinster när det gäller mängdbrotten genom att

överlämna uppgiften att stämma och kalla till åklagaren. En övergång till ett sådant system skulle också med all sannolikhet medföra avsevärda kostnader. Vi ser därför inte anledning att, när det gäller mängdbrottmålen, mer generellt förorda någon övergång till ett system som innebär att åklagarna tar över uppgiften att stämma och kalla i större omfattning än i dag.

8.5 Bör åklagare oftare hämta in yttrande från Kriminalvården?

Domstolsverket och Åklagarmyndigheten är ense om följande.

Det förefaller vara svårt att överlag uppnå några beaktansvärda effektivitetsvinster i mängdbrottmålen genom att åklagare oftare hämtar in yttrande från Frivården. Vi ser därför inte anledning att generellt förorda en utökad användning av denna möjlighet. Det är emellertid viktigt att åklagarkamrarna, tingsrätterna och Kriminalvården har kontinuerliga samråd om inhämtande och utformning av yttranden samt andra frågor som rör dessa.

Vidare kan det finnas anledning för åklagaren att inhämta ett sådant yttrande om denne överväger att meddela ett strafföreläggande beträffande villkorlig dom och tillräcklig utredning saknas om förutsättningarna för en sådan påföljd. Normalt bör dock villkorlig dom genom strafföreläggande kunna meddelas utan någon annan personutredning än inhämtande av ett belastningsregisterutdrag.

Detta avsnitt innehåller ställningstaganden av Domstolsverket och Åklagarmyndigheten.

En fråga som är besläktad med frågan om att låta åklagaren stämma och kalla i brottmålen gäller möjligheten för åklagaren att hämta in yttranden från kriminalvården.

När det i ett brottmål, för att man ska kunna avgöra påföljdsfrågan eller annars, behövs en särskild utredning om en misstänkts personliga förhållanden eller om åtgärder som kan antas bidra till att han eller hon avhåller sig från fortsatt brottslighet, ska ett yttrande inhämtas från Kriminalvården. Ett beslut att inhämta yttrande från Kriminalvården meddelas av rätten. Innan allmänt åtal har väckts får dock beslut meddelas av åklagaren. Om allmänt åtal inte har väckts, får beslut att inhämta yttrande meddelas endast under förutsättning att den misstänkte har erkänt gärningen eller det annars finns sannolika skäl för misstanken att han eller hon har begått brottet. I tveksamma fall bör åklagaren vända sig till rätten. Detsamma gäller om den misstänkte begärs häktad.

Normalt bör kriminalvården få fyra veckor till sitt förfogande. Om yttrande ska lämnas inom kortare tid än fyra veckor krävs samråd med Kriminalvården, se 1 § andra stycket förordningen (1992:289) om särskild personutredning i brottmål m.m.

Möjligheten för åklagaren att inhämta personutredning infördes i samband med att man utvidgade möjligheten för åklagarna att utfärda stämning och

kallelser. Syftet bakom även denna lagändring var att öka parallelliteten i handläggningen och därigenom förkorta de totala genomströmningstiderna. I förarbetena till den nya regleringen framhöll regeringen att tidsvinsten kunde komma att variera beroende på om det är polisen eller åklagaren som är förundersökningsledare i ärendet. I de ärenden där polisen är förundersökningsledare, konstaterade man, kommer beslut om inhämtande av personutredning att fattas först i nära anslutning till att åtal väcks. Regeringen ansåg dock att varje tidsvinst, oavsett om den är begränsad, är av godo ur ett medborgarperspektiv. Regeringen framhöll som ytterligare en fördel med att åklagaren hämtar in yttrandet, att åklagarna i större omfattning skulle kunna utfärda strafföreläggande med villkorlig dom som påföljd. Det förekom nämligen att åklagare ansåg att det i avsaknad av personutredning rådde osäkerhet om det fanns förutsättningar för den påföljden och därför avstod att utfärda ett strafföreläggande (prop. 2001/02:147 s. 22).

Av svaren på enkäten till landets tingsrätter framgår att de allra flesta åklagarkammare aldrig utnyttjar möjligheten att inhämta yttrande från Kriminalvården (i vart fall när det gäller mängdbrott). Vid några tingsrätter förekommer det dock i 1-10 procent av mängdbrottmålen, medan en tingsrätt har svarat att det sker i 11-25 procent av mängdbrottmålen. En tingsrätt har i sitt enkätsvar kommenterat att åklagarna är obenägna att fatta beslut om yttrande från Kriminalvården, medan en annan tingsrätt har upplyst att tingsrätten för en aktiv dialog med åklagarkammaren i syfte att öka användningen av åklagarens möjlighet att fatta sådana beslut. Det verkar alltså rent allmänt finnas ett intresse från vissa tingsrätter av att möjligheten oftare skulle utnyttjas.

Med mängdbrott avses, som framgått, i detta uppdrag brott beträffande vilka förundersökningen leds av en polismyndighet. Det innebär att åklagaren i normalfallet inte har någon kontakt med ärendet innan han eller hon ska ta ställning till frågan, om åtal ska väckas. När åklagaren får ärendet på sitt bord ska det vara färdigt för ett beslut i denna fråga. Det är dessutom, som nyss nämnts, ett krav för beslut om inhämtande av utredning från Kriminalvården att den tilltalade har erkänt gärningen eller att det annars finns sannolika skäl för misstanken att han eller hon har begått brottet. En bedömning av misstankegraden måste alltså ske.

Den variant man kan tänka sig är att åklagaren (under förutsättning att yttrande inte inhämtas för att åklagaren behöver det som underlag för sitt beslut i frågan, om strafföreläggande ska utfärdas) i samband med sitt ställningstagande i åtalsfrågan, men innan stämningsansökningen ges in, begär in ett yttrande. Det förhåller sig emellertid så att åklagaren, när han eller hon har fattat ett åtalsbeslut, är skyldig att ge in stämningsansökningen så snart omständigheterna medger det (se avsnitt 4.2.3). Under förutsättning att så sker och tingsrätten tämligen kort tid därefter utfärdar stämning och i samband med det beslutar i frågan om personutredning, kan det bli fråga om att yttrandet kommer in några dagar eller högst ca en vecka tidigare än om yttrandet begärs av tingsrätten. Ju snabbare tingsrätten bereder målet, desto mindre tid handlar det om.

En särskild situation kan vara den att det måste vidtas några beredande åtgärder vid åklagarkammaren. T.ex. kan det någon gång inträffa att åklagaren avvaktar målsägandens besked angående skadestandsfrågan innan stäm-

ningsansökningen ges in. Man kan då tänka sig att det kan finnas ett värde i att åklagaren också begär in yttrande från Kriminalvården.

Kriminalvården kan i de flesta fall färdigställa yttranden inom fyra veckor, som är den normala fristen.⁵⁹ Samtidigt är det enligt enkätsvaren inte vanligt att tingsrätten har möjlighet att hålla huvudförhandling inom kortare tid än en månad från den dag då man kallar i målet. Om detta beror på andra faktorer än att man väntar på yttrande från Kriminalvården står ingen tid att vinna genom att begäran skickas av åklagaren. Huvudförhandlingen kan ju inte hållas snabbare ändå. Dessutom kan man nog i många fall ifrågasätta om det av andra skäl, t.ex. kravet på att den tilltalade och andra som kallas till rätten ska ges skäligt rådrum, är lämpligt att huvudförhandlingen hålls väldigt mycket snabbare än så.

Emellertid har nästan hälften av tingsrätterna i sina enkätsvar förklarat att väntan på yttranden från Kriminalvården är en faktor som inverkar negativt på tingsrättens möjligheter att snabbt avgöra mängdbrottmål. Ungefär en femtedel av tingsrätterna har rangordnat väntan på personutredning som en av de tre mest negativt inverkanse faktorerna. Detta skulle kunna tyda på att det på sina håll finns tid att vinna på att åklagaren begär in yttrandet från Kriminalvården. Tingsrätternas uppfattning i frågan kan dock möjligen ses i ljuset av Frivårdens statistik, som visar att det vid flera tingsrätter inte är någon ovanlighet att Frivården ges kortare tid än fyra veckor, trots att det inte är fråga om något förtursmål.⁶⁰ Detta kan bero på att tingsrätten inte har fattat beslut i frågan om yttrande i ett tidigt skede, antingen för att man inte har sådana rutiner eller för att saken har missats. I några fall kan man också tänka sig att det är fråga om med kort varsel insatta förhandlingar. Om det är fråga om någon av de två förstnämnda situationerna är det ju något som tingsrätten själv kan påverka.

Begäran om yttrande från Kriminalvården är en enklare och mindre resurskrävande åtgärd än att planera förhandlingsdagar och utfärda kallelser. Åklagarna måste antas ha sådana kunskaper om påföljdssystemet att de kan ta ställning till vilken personutredning som behövs. Det torde vara tämligen enkelt att skapa datoriserade mallar som kan användas för den skriftliga begäran till Kriminalvården. Några särskilda praktiska skäl kan därför knappast anföras mot ett system där åklagaren hämtar in yttrandet. Dock kan man i många fall känna motsvarande tvekan som beträffande åklagarstämning och kallelse när det gäller frågan om vilken – om någon – tidsvinst som kan åstadkommas när det gäller mål i vilka förundersökningarna har varit polisleda. Det är dock viktigt att åklagarkamrarna, tingsrätterna och Kriminalvården har kontinuerliga samråd om inhämtande och utformning av yttrande samt andra frågor rörande dessa. Förhållandena lokalt kan ju vara sådana att det vore befogat med en utökad användning av möjligheten för åklagaren att hämta in yttrande från Kriminalvården. Det kan t.ex. vara så att vissa tingsrätter mer regelmässigt sätter ut och kallar till huvudförhandlingar inom så kort tid att även en liten tidsvinst har betydelse för att man ska hinna få in yttrandet i tid.

⁵⁹ Detta enligt uppgift från Kriminalvården.

⁶⁰ Med begreppet avses bl.a. mål i vilka den tilltalade är frihetsberövad och huvudförhandling måste påbörjas inom en viss tidsfrist.

Vidare kan det finnas anledning för åklagaren att inhämta yttrande om denne överväger att meddela ett strafföreläggande beträffande villkorlig dom och tillräcklig utredning om förutsättningarna för detta saknas. Villkorlig dom bör dock i många fall kunna betraktas som en normal förstagångspåföljd om brottet inte har ett högt straffvärde och inte heller brottets art hindrar det. I de allra flesta fall bör det därför vara tillräckligt att åklagaren har tillgång till ett utdrag av belastningsregistret.

Vi kommer i ett senare avsnitt att återkomma till frågan om strafföreläggande beträffande villkorlig dom (se avsnitt 13.2.2).

8.6 Reformen En modernare rättegång (EMR)

8.6.1 Inledning

Den 1 november 2008 trädde EMR-reformen i kraft. Reformen innebar stora förändringar i det processuella regelverket. I svaren på enkäten till tingsrätterna uppgav en majoritet av tingsrätterna att reformen har medfört förbättringar vid hanteringen av mängdbrottmål. Ett fåtal har dock pekat på upplevda försämringar.

Domstolsverket bedriver för närvarande ett projekt med syfte att utreda de hittillsvarande följderna av reformen ur ett resursfördelningsperspektiv. Resultatet kommer att redovisas under hösten 2010. Inom det arbetet kommer en mer djupgående analys att kunna göras. Domstolsverket har ändå ansett det vara av intresse att redan i detta sammanhang redogöra något för de bestämmelser som har störst betydelse för mängdbrottmålen och att redovisa några av de synpunkter och tankar som har kommit fram under vårt arbete. I det följande redovisas också viss statistik avseende år 2009. Denna får tolkas med viss försiktighet med hänsyn till att EMR-reformen har varit i kraft under förhållandevis kort tid.

I det följande gör Domstolsverket först en genomgång av de utvidgade möjligheterna att avgöra brottmål utan huvudförhandling och därefter av bestämmelserna om närvaro vid förhandling per videolänk och telefon. Slutligen redogörs för några andra synpunkter som har framkommit angående EMR.

8.6.2 Avgörande utan huvudförhandling

Mycket tyder på att den utvidgade möjligheten att avgöra vissa brottmål på handlingarna har lett till en snabbare handläggning vid tingsrätterna av de mål som kan avgöras på detta sätt och till resursbesparingar för åklagarkamrarna.

Det finns indikationer på att de nya reglerna har lett till en förändrad praxis när det gäller strafförelägganden.

Genom EMR-reformen infördes en ny bestämmelse i 45 kap. 10 a § första stycket 3 RB. Bestämmelsen innebär att en tingsrätt får meddela dom utan

huvudförhandling i brottmål där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. Många tingsrätter har i sitt enkätsvar framhållit denna nya möjlighet som en förbättring vid hanteringen av mängdbrottmålen.⁶¹

I det konkreta fallet innebär bestämmelsen som regel att åklagaren redan i stämningsansökningen anger att målet enligt åklagarens uppfattning bör kunna avgöras på handlingarna. Tingsrätten utfärdar stämning, varvid den tilltalade informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till sådan förhandling. Samtidigt ges den tilltalade möjlighet att slutföra sin talan om han eller hon inte redan kan anses ha gjort det. Stämningsansökningen måste naturligtvis delges med den tilltalade. Det innebär med dagens lagstiftning att den tilltalade skriver under och skickar tillbaka ett delgivningskvitto eller att tingsrätten får annat godtagbart bevis om att den tilltalade har mottagit försändelsen. Stämningen kan också delges genom stämningsman. Någon möjlighet att använda förenklad delgivning finns inte förutom i enlighet med regeln i 3 b § andra stycket delgivningslagen (1970:428). Emellertid föreligger det, som nämnts i det föregående, en lagrådsremiss med förslag till nya delgivningsregler (se avsnitt 3.2.4). Om förslagen i lagrådsremissen genomförs kommer förenklad delgivning under vissa förutsättningar att kunna användas beträffande stämning och stämningsansökningar i brottmål.

Om den tilltalade, efter att ha delgetts handlingarna från tingsrätten, inte begär huvudförhandling och målet anses kunna utredas utan en sådan förhandling, avgör tingsrätten målet på handlingarna. Det är vanligt att dessa mål avgörs av en tingsnotarie eller av en notariemeriterad beredningsjurist. Detta gäller även om målet avgörs efter huvudförhandling. Ofta hanteras mål av detta slag inte i något skede av en ordinarie domare.

Flera tingsrätter har angett att möjligheten till avgörande utan huvudförhandling har medfört en ökad målavverkningsgrad. Det har påtalats att tingsrätten sparar både tid och lokalresurser genom att avgöra mål på detta sätt. Motsatsvis har dock ett par tingsrätter angett att brottmål som avgörs på handlingarna tar längre tid att avgöra.

Tillgänglig statistik utvisar att Sveriges tingsrätter under år 2009 avgjorde sammanlagt 72 957 brottmål, exklusive förtursmål. Av dessa mål avgjordes 56 684 genom dom, merparten efter huvudförhandling. Omkring en fjärdedel av de mål som avgjordes genom dom, eller 14 391 mål, avgjordes emellertid på handlingarna, dvs. utan någon huvudförhandling. En jämförelse av genomströmningstiderna för de mål som under året avgjordes med respektive utan huvudförhandling visar att tingsrätterna – med enstaka undantag – år 2009 hade märkbart kortare genomströmningstider för de mål som avgjordes utan huvudförhandling. Detta gäller oavsett om man jämför medianen eller den s.k. 75 percentilen, dvs. den tid det tar att avgöra 75 procent av målen. Statistiken ger alltså stöd åt tingsrätternas uppfattning att möjligheten att döma i vissa brottmål utan huvudförhandling har medfört effektivitetsvinster. Det har inte kommit fram något som tyder på att effektivitetsvins-

⁶¹ Det finns även andra möjligheter till dom utan huvudförhandling. De saknar dock i huvudsak betydelse i detta sammanhang och kommer inte att utvecklas i den här slutredovisningen.

terna beträffande de mål som avgörs på handlingarna har skett på bekostnad av längre handläggningstider för andra mängdbrottmål.

Den bild som framträder genom tingsrätternas enkätsvar och statistikjämförelserna bekräftas av en undersökning av åklagarnas erfarenheter av EMR-reformen, som under hösten 2009 har genomförts av Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö. Resultatet av undersökningen har redovisats i en promemoria den 22 december 2009.⁶² I promemorian anges att åklagarnas uppfattning är att den nya möjligheten att avgöra mål utan huvudförhandling vid tingsrätten används i mycket stor utsträckning. Åklagarkammarna har angett att avgörande på handlingarna oftast har lett till att målet har avgjorts snabbare än tidigare.

Åklagarmyndigheten har i promemorian om EMR-reformen vidare gjort bedömningen att reformen har lett till en resursbesparing för åklagarkammarna. I promemorian konstateras att flera kammare har uppskattat att antalet huvudförhandlingar i bötesmål har minskat med hälften. Emellertid anförs också att flera kammare har förändrat sin bedömning av om strafföreläggande ska utfärdas eller inte. Resultatet har enligt promemorian blivit att det vid dessa åklagarkamrar inte utfärdas strafföreläggande i tveksamma fall i samma omfattning som tidigare.

En förändrad praxis angående strafföreläggande kan leda till en ökad måltillströmning till tingsrätterna. Det har inte varit möjligt att i detta sammanhang utreda, om detta har blivit resultatet. Det är dock viktigt att framhålla att bedömningen av om ett strafföreläggande ska utfärdas eller inte måste ske på sakliga grunder och inte vara beroende av frågan, om målet vid tingsrätten kan avgöras på handlingarna eller inte.

8.6.3 Närvaro på videolänk och telefon

Möjligheterna till närvaro via videolänk kan innebära tidsvinster för åklagarna och kan dessutom medföra att fler huvudförhandlingar kan hinnas med under en dag. Regionala praxisdiskussioner kan anordnas för att domstolar med likartade förutsättningar ska kunna finna en enhetlig praxis när det gäller frågan, när åklagaren ska tillåtas delta via videolänk. Frågan kan också diskuteras inom lokala samverkansgrupper eller motsvarande.

De utökade möjligheterna för parter och andra att delta i huvudförhandlingen via videolänk eller telefon kan innebära att färre förhandlingar ställs in.

Det fåtal tingsrätter som saknar videokonferensanläggning kommer att förses med sådan under år 2010. Det åligger i första hand domstolen att se till att tillgängliga anläggningar utnyttjas effektivt. Domstolsverket följer löpande upp i hur stor omfattning befintliga anläggningar utnyttjas.

Genom EMR-reformen utökades möjligheten för parter och andra att delta i en huvudförhandling via telefon eller videolänk (5 kap. 10 § RB).

⁶² ÅM-A 2009/0613.

Åklagarmyndighetens utvärdering av EMR-reformen pekar på att en möjlighet för åklagarna att delta genom videolänk kan innebära stora tidsvinster för åklagarsidan. Samtidigt sägs i Åklagarmyndighetens promemoria att det förefaller råda en skiftande praxis mellan domstolarna när det gäller tillåtande av videonärvaro och att skillnaderna inte alltid kan motiveras av geografiska förhållanden.⁶³ Det kan finnas anledning att undersöka i vilken utsträckning som Åklagarmyndighetens iakttagelse är riktig och vad eventuella skillnader kan ha sin grund i. Särskilda praxisdiskussioner eller olika lokala samverkansgrupper och liknande kan vara lämpliga forum för detta.

Åklagarnas uppfattning, så som den framställs i promemorian, är vidare att domstolarnas begränsade tillgång till salar utrustade med videokonferensutrustning gör att möjligheten för åklagarna att delta per video inte kan utnyttjas i den utsträckning som vore önskvärd.

Domstolsverket vill för sin del framhålla att det i dagsläget är bara ett fåtal tingsrätter som inte har någon videokonferensutrustning alls. Dessa tingsrätter kommer att under år 2010 förses med sådan utrustning. Domstolsverket följer löpande upp i vilken utsträckning som olika domstolar utnyttjar sina videokonferensanläggningar. Iakttagelserna kan, om de visar att de tillgängliga anläggningarna utnyttjas i stor utsträckning, ligga till grund för en bedömning att vissa domstolar framöver kan behöva ytterligare salar med tillgång till videokonferensanläggning. Uppföljningen kan emellertid också visat att vissa anläggningar inte utnyttjas så mycket som vore möjligt. Det framstår som naturligt att det i första hand åligger domstolen att se till att de anläggningar som finns utnyttjas på ett optimalt sätt. Först därefter är det motiverat att utrusta domstolarna med flera anläggningar.

Flera tingsrätter har i sina enkätsvar framhållit de utökade möjligheterna till närvaro på videolänk eller telefon som en fördel vid hanteringen av mängdbrottmål. En fördel som har påtalats är att man i vissa fall kan undvika att ställa in en förhandling på grund av möjligheten att höra den tilltalade per telefon.

Vidare tyder enkätsvaren på att i synnerhet vissa av tingsrätterna i landets norra delar, där ju avstånden till domstolen i många fall är stora för dem som ska delta i en rättegång, har sett fördelar med möjligheterna för parter att delta i förhandlingen genom videolänk. En tingsrätt har t.ex. upplyst att man tack vare möjligheten att låta åklagaren vara närvarande genom videolänk kan påbörja tingsdagarna tidigare och avsluta dem senare på dagen än som annars hade varit fallet. Det innebär att fler huvudförhandlingar kan hållas under en dag. En annan tingsrätt avsätter särskilda "videodagar", då alla mål avgörs med åklagaren närvarande genom videolänk.

8.6.4 Övrigt

Enligt en ändring i 46 kap. 6 § RB är det numera möjligt att i vissa fall hänvisa till handlingar i stället för att muntligen föredra dem vid huvudförhandlingen.

⁶³ PM från Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö den 22 december 2009.

Bestämmelsen innebär att åklagarens yrkande och gärningsbeskrivning, den tilltalades ståndpunkt och grunden för denna, utvecklandet av talan samt bevisningen i målet får presenteras genom hänvisningar till handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt. Detsamma gäller uppgifter om vad en målsägande eller en tilltalad som inte är närvarande vid huvudförhandlingen tidigare har uppgett. Hänvisningsregeln är enligt motiven avsedd att tillämpas främst i mer vidlyftiga mål med omfattande skriftligt material. Dock påpekas även att det i en del fall kan finnas fördelar med att ersätta vanliga muntliga moment med hänvisning till handlingar framför allt när det gäller skriftlig bevisning, sakkunnigutlåtanden och utredning om den tilltalades personliga förhållanden. När det gäller redovisningen av åklagarens yrkanden och gärningsbeskrivning bör det enligt motiven som regel inte komma i fråga att ersätta en uppläsning med en hänvisning till stämningsansökningen annat än i omfattande eller komplicerade mål.⁶⁴

En tingsrätt har i sitt enkätsvar lyft fram den nya hänvisningsregeln som en förbättring vid hanteringen av mängdbrottmålen, med hänvisning till att den har inneburit att förhandlingstiden ofta kan kortas väsentligt. Att inte fler tingsrätter har påtalat detta som en förbättring kan framstå som något överraskande. Emellertid tyder uttalanden i Åklagarmyndighetens erfarenhetspromemoria avseende EMR-reformen på att möjligheten att hänvisa till handlingar inte används i större omfattning nu än före reformen.

Frågan, om hänvisning ska tillåtas, är beroende av en rättslig bedömning som det åligger domstolen att göra. Domstolsverket kan givetvis inte anlägga några synpunkter på om hänvisning borde tillåtas i större omfattning än i dag. En fråga som kan vara värd viss uppmärksamhet är dock vid vilken tidpunkt domstolen bör ta ställning till frågan. I motiven anges att frågan, om hänvisningar ska tillåtas, och i så fall till vilka handlingar, i allmänhet bör vara avgjord i så god tid att rätten har tillräcklig tid till sitt förfogande att sätta sig in i materialet.⁶⁵ Man kan föreställa sig att vinsten med hänvisning kan bli störst om åklagare och tingsrätt redan vid planeringen av huvudförhandlingen överväger om hänvisning till vissa handlingar kan komma i fråga. På det sättet kan ju den avsatta förhandlingstiden på bästa sätt avpassas till att hänvisning ska ske. Domstolarna torde ju i allmänhet sträva efter att förhandlingsdagarna ska utnyttjas så effektivt som möjligt och att det inte uppstår luckor som kan vara svåra att fylla. Samtidigt är det nog ett faktum, med hänsyn till att beredningen av brottmål numera till stora delar sköts självständigt av domstolssekreterare, att detta innebär vissa olägenheter. Vinsten av en kortare förhandlingstid ställs mot intresset av att förberedelsen av de flesta brottmål kan ske utan att en domare måste kopplas in. Om en domstolssekreterare, på grundval av en begäran från åklagaren i stämningsansökningen om att hänvisning ska ske, utgår ifrån att så blir fallet finns alltid risken för att rätten i slutänden gör en annan bedömning och att den gjorda planeringen går i stöpet. Emellertid bör dessa problem kunna motverkas med lämpliga utbildningsinsatser som riktar sig till domstolssekreterarna. Kanske är det viktigast av allt att domstolssekreterarna vet när de bör vända sig till en domare för att få besked i en fråga. Som nämndes i det föregående har ett fåtal tingsrätter påtalat att EMR-reformen har medfört

⁶⁴ Angående detta stycke, se prop. 2004/05:131 s. 253 f.

⁶⁵ Se prop. 2004/05:131 s. 254.

försämringar vid hanteringen av mängdbrottmål. Det har redan framgått att ett par tingsrätter har konstaterat att det finns en tendens hos dem till längre genomströmningstider för mängdbrottmål som avgörs på handlingarna. Som har angetts i det föregående är förhållandet dock det motsatta vid de flesta tingsrätter.

En tingsrätt har anfört att den omständigheten att man gör videoupptagningar av alla förhör leder till att huvudförhandlingarna tar längre tid av rent tekniska skäl. Vidare har en tingsrätt framhållit att förhandlingarna i vissa fall tar längre tid eftersom det ställs fler frågor än tidigare på grund av de begränsade möjligheterna att ställa frågor i hovrätten.

8.7 Förändrade handläggningsregler avseende villkorlig dom

Avslutningsvis vill Domstolsverket lyfta frågan, om det är möjligt att ändra de processuella förutsättningarna för utdömande av villkorlig dom. Som kommer att framgå i ett senare avsnitt (13.2.2) kan åklagare utfärda strafföreläggande på villkorlig dom med eller utan böter. Tingsrättens avgörande måste emellertid, även om den tilltalade har erkänt brottet, ske efter huvudförhandling med nämnd.

Två förenklingar skulle kunna övervägas. Den ena är att man, på motsvarande sätt som har skett när det gäller bötesmålen, inför en möjlighet för tingsrätterna att döma till villkorlig dom på handlingarna om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. En annan möjlighet vore att domförhetsreglerna ändrades på så sätt att en ensam domare utan nämnd ges rätt att döma till villkorlig dom.

Det kan alltså finnas skäl att i ett lämpligt sammanhang se över även dessa bestämmelser.

9 Gemensamma verksamhetsmål

Det finns inga verksamhetsmål när det gäller de totala genomströmningstiderna från polisanmälan till dess ärendet avslutas, t.ex. genom en dom. Vår bedömning är att det på sikt kan finnas anledning att arbeta fram mål av detta slag.

Vi anser att det kan vara ett mål för polismyndigheterna, åklagarkamrarna och tingsrätterna att den modell för kortare totala genomströmningstider som vi lägger fram i den här slutredovisningen ska kunna tillämpas i så många fall som möjligt.

Detta kapitel innehåller ställningstaganden som är gemensamma för alla tre myndigheterna.

Det finns inga verksamhetsmål när det gäller de totala genomströmningstiderna, dvs. för hur lång tid det bör ta från det att en polisanmälan görs till dess ärendet avslutas, t.ex. genom en dom från tingsrätten. Vi har övervägt om man bör ta fram sådana mål för mängdbrotts hanteringen.

Vår bedömning är att det på sikt kan finnas anledning att arbeta fram verksamhetsmål av detta slag. Ett viktigt skäl för detta är att sådana kan främja nödvändig samverkan mellan Polisen, Åklagarmyndigheten och domstolarna när det gäller exempelvis administrativa rutiner. Det förtjänar nog också att framhållas att det ur ett medborgarperspektiv knappast spelar någon större roll i många fall i vilket skede som handläggningen drar ut på tiden. Det är troligen ofta den totala tiden från polisanmälan till avslut – genom dom eller på annat sätt – som spelar störst roll för den enskilde.

En första förutsättning för att det ska vara meningsfullt att ställa upp verksamhetsmål av detta slag är emellertid att målet framstår som väl underbyggt och något så när realistiskt. Med hänsyn till att mängdbrott är ett så brett begrepp och att det innefattar brottsutredningar av mycket varierande svårighetsgrad och omfattning krävs det eventuellt att man differentierar verksamhetsmålen för olika typer av brottsmisstankar. Detta gäller kanske särskilt för Polisens brottsutredande verksamhet. För att man på ett lämpligt sätt ska kunna komma fram till rimliga mål för genomströmningstiderna för olika slags brottsmisstankar krävs mer ingående analyser av genomströmningstider och av förutsättningarna vid olika slags brott att förkorta dessa än vad som kan göras inom ramen för detta uppdrag.

En annan förutsättning är att uppsatta mål kan följas upp. Det är i dagsläget svårt att ta fram tillförlitliga uppgifter om totala genomströmningstider för mängdbrotten. Polisens statistik avseende genomströmningstider är, som redan framgått tidigare, inte sådan att de polisleda förundersökningarna kan undersökas särskilt.⁶⁶ Detsamma gäller domstolarnas statistik, även om vissa möjligheter finns genom att man för domstolarnas del använder statistik från Åklagarmyndigheten. Vidare är det svårt att följa brottsmisstankar ge-

⁶⁶ Dock kan Polisen mäta genomströmningstider för ärenden som *typiskt sett* är polisleda. Så sker också, se avsnitt 4.3.2.

nom systemet, från anmälan till avslut. Också dessa omständigheter talar emot att man i dagsläget tar fram gemensamma mål för genomströmningstiderna.

Möjligheterna till uppföljning kommer att bli bättre allt eftersom de olika etapperna i RIF-arbetet genomförs. Därigenom bör även förutsättningarna för uppställandet av gemensamma mål förbättras. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2010 ska Brå genomföra en kvalitetssäkring av RUS-databasen. Även detta kan innebära förbättrade möjligheter till uppföljning och därmed till bättre förutsättningar för gemensamma verksamhetsmål. (Vi återkommer till frågan om uppföljning i kapitel 14.)

I nästa kapitel lägger vi fram en modell för hur man kan hantera främst de enkla mängdbrottsärendena. Modellen bygger på förslaget i lagrådsremissen den 29 april 2010 *Ny delgivningslag*, om att förenklad delgivning ska kunna användas för delgivning med tilltalade av stämningsansökningar i brottmål i fler fall än i dag (se avsnitt 3.2.4). Vi tror att modellen kan leda till kortare totala genomströmningstider. Även om vi inte nu är beredda att föreslå några tidsmål för den totala mängdbrottshanteringen anser vi ändå att det kan vara ett mål för polismyndigheterna, åklagarkamrarna och tingsrätterna att modellen, för det fall den föreslagna lagändringen genomförs, ska kunna tillämpas i så många fall som möjligt.

Det är för tidigt att lägga fast någon procentsats eller liknande för hur många brottsmisstankar som bör kunna hanteras på det sätt som vi skisserar. Om modellen kan börja tillämpas får användningen följas. Därefter kan man överväga om det är lämpligt att sätta upp mål för vilken andel av de polisleda förundersökningarna som ska hanteras inom vad som skulle kunna kallas ett ”snabbspår”.

Avslutningsvis vill vi påtala att det kan finnas anledning att se över de mål och återrappporteringskrav som i regleringsbrevet ställs upp för Åklagarmyndigheten respektive Rikspolisstyrelsen och de övriga myndigheterna inom polisorganisationen. Vi tror att mål och återrappporteringskrav som i högre grad överensstämmer med varandra skulle kunna bidra till en effektivare brottsutredningsverksamhet. Vid en eventuell förändring kan det också finnas behov av en avstämning mot regleringsbrevet avseende Sveriges Domstolar.

10 En modell för kortare totala genomströmningstider

Vi har tagit fram en modell för handläggning av mängdbrottsärenden. Modellen bygger på att Polis, åklagare och tingsrätt samverkar för att tingsrätten ska kunna använda förenklad delgivning i så många fall som möjligt. Vi tror att modellen, om den tillämpas, kan leda till en förkortning av de totala genomströmningstiderna. I huvudsak går modellen ut på

att polismyndigheterna strävar efter att i alla mängdbrottsärenden, i vilka en polis träffar den misstänkte personligen, delge den misstänkte information om förenklad delgivning,

att polismyndigheterna strävar efter att redovisning av utredningen till åklagaren ska ske senast efter en månad efter det personliga sammanträffandet,

att åklagarna strävar efter att fatta beslut i åtalsfrågan så snart som möjligt och i vart fall inom sådan tid att tingsrätten har helst en vecka men minst tre arbetsdagar till sitt förfogande för att skicka ut handlingarna till den tilltalade med förenklad delgivning samt

att tingsrätterna, vid den initiala beredningen, prioriterar de mängdbrottmål som har hanterats på det beskrivna sättet så att möjligheten att använda förenklad delgivning inte går förlorad.

Detta kapitel innehåller ställningstaganden som är gemensamma för alla tre myndigheterna.

10.1 Våra utgångspunkter

Myndigheterna har i tidigare kapitel beskrivit det arbete som bedrivs och planeras för en effektivisering av mängdbrottshanteringen och har lämnat förslag på ytterligare åtgärder. Bland mycket annat har betydelsen av att antalet inställda huvudförhandlingar kan minska lyfts fram. I det sammanhanget har Domstolsverket diskuterat den möjlighet att få ned antalet inställda huvudförhandlingar, och därmed uppnå kortare genomströmningstider, som skapas genom de föreslagna bestämmelserna om förenklad delgivning av bl.a. stämmingsansökningar i brottmål. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ställer sig bakom dessa resonemang.

De nya bestämmelserna bygger delvis på försöksverksamheten Snabbspåret, som bedrevs på regeringens uppdrag (se avsnitt 3.3.3). En bas i försöksverksamheten var att tingsrätterna, enligt en särskild försökslagstiftning, kunde använda förenklad delgivning av stämmingsansökningen med den tilltalade. Förutsättningen för det var att delgivningen var färdig senast fem veckor efter det att anmälan om brottet upprättades och den misstänkte delgavs information om att förenklad delgivning kunde tillämpas. Reglerna om förenklad delgivning innebär att den tilltalade anses delgiven efter två veckor

från det att kontrollmeddelandet har sänts.⁶⁷ Kontrollmeddelandet ska skickas minst en dag efter det att tingsrätten sände själva handlingen. Försökslagstiftningen innebar alltså i praktiken en tidsfrist på 20 dagar från det att brottet anmäldes till det att tingsrätten skickade ut handlingarna till den tilltalade.

I Snabbspårsrapporten gjordes bedömningen att en modell som bygger på samma moment som försöksverksamheten, med vissa modifikationer, har förutsättningar att lyckas. Man föreslog bl.a. att ett fortsatt snabbspårsförfarande skulle bygga på förenklad delgivning som grund och att den frist inom vilken förenklad delgivning måste vara klar skulle förlängas till åtta veckor, jämfört med de fem som hade tillämpats i försöksverksamheten. Detta skulle innebära en tidsfrist på sex veckor från anmälan till dess tingsrätten skickar ut handlingarna.

Regeringen har än så länge inte gått vidare med ett permanent snabbspårsförfarande. I förslaget till ny delgivningslag, m.m.⁶⁸ fångar man emellertid upp tanken på förenklad delgivning som en väg att minska antalet inställda huvudförhandlingar i brottmål. Som redan har nämnts bygger förslaget på den tidsfrist som föreslogs i Snabbspårsrapporten.

Vi har redan framhållit att det är av mycket stor betydelse för en totalt sett snabbare mängdbrottshantering, som ju är ett av huvudmålen för detta uppdrag, att man kan minska antalet inställda huvudförhandlingar i brottmål. Betydligt fler huvudförhandlingar än i dag måste kunna genomföras på första försöket. Eftersom problem med att delge den tilltalade stämning och kallelse ofta ligger bakom att förhandlingar ställs in, tror vi att detta kan bli möjligt att uppnå om man i hög grad kan utnyttja förenklad delgivning i enlighet med det föreliggande förslaget. Tingsrätterna behöver i så fall inte se till att de får bekräftelse på att den tilltalade har fått handlingarna, något som i dag både är tidsödande och många gånger misslyckas.

10.2 Vår modell

Med dessa utgångspunkter, och utifrån erfarenheterna från Snabbspåret, har vi utarbetat en modell som bygger på att Polis, åklagare och domstol samverkar för att förenklad delgivning ska kunna användas vid tingsrätten i så många fall som möjligt. För att man ska uppnå detta, och därigenom förkorta de totala genomströmningstiderna, bör det kunna gå till på följande sätt.

Polismyndigheterna bör sträva efter att i alla mängdbrottsärenden, i vilka en polis träffar den misstänkte personligen vid åtminstone ett tillfälle, delge honom eller henne information om att förenklad delgivning kan komma att användas vid tingsrätten. I många enkla ärenden kommer polisen att sammanträffa med den misstänkte vid endast ett tillfälle, oftast vid själva ingripandet eller i samband med att anmälan upprättas. Polisen ska i så fall delge informationen vid det tillfället. Det är viktigt att detta dokumenteras i förun-

⁶⁷ I förslaget till ny delgivningslag föreslås att tiden i stället ska räknas från den dag då myndigheten skickar själva handlingen.

⁶⁸ Lagrådsremiss den 29 april 2010, *Ny delgivningslag*.

dersökningsprotokollet eller motsvarande handling på ett sådant sätt att tingsrätten kan godta det som bevis om att delgivning skett.⁶⁹

Åklagaren och tingsrätten måste därefter ha rimlig tid till sitt förfogande, så att möjligheten att använda förenklad delgivning inte går förlorad. Polisen bör därför sträva efter att redovisa ärendet till åklagaren *senast* en månad från dagen för brottsanmälan. Naturligtvis får den föreslagna tidsramen inte medföra att kvalitetskraven på utredningen sänks. Vi talar nu fortfarande om de enkla ärendena i vilka polisen träffar den misstänkte endast i samband med ingripande eller anmälan. Enligt vår bedömning bör, i en stor andel enkla fall, en månad vara tillräckligt för Polisen att slutföra sitt arbete. Det gäller även i många av de ärenden då någon form av analysbesked eller yttrande måste inhämtas från SKL eller RMV.⁷⁰

Åklagarna åtar sig att medverka till att förenklad delgivning ska kunna användas vid tingsrätten. Åklagaren bör, i de fall då förenklad delgivning kan komma i fråga, sträva efter att fatta beslut i åtalsfrågan så snart som möjligt och i vart fall inom sådan tid att tingsrätten ges helst en vecka men åtminstone tre arbetsdagar till sitt förfogande för att skicka ut stämningsansökningen och kallelse till den tilltalade. Om Polisen har utnyttjat hela månaden innebär detta att åklagaren har omkring en arbetsvecka på sig att fatta sitt beslut och skicka in stämningsansökningen till tingsrätten. Under förutsättning att det inom Åklagarmyndigheten finns en effektiv mängdbrottsorganisation och effektiva arbetsformer bör detta vara tillräckligt för att åklagaren ska kunna fatta beslut i åtalsfrågan i många sedvanliga mängdbrottsärenden. I de fall då Polisen kan hantera målet snabbare än en månad – vilket borde kunna ske i många enkla ärenden – kommer åklagaren dessutom att ha längre tid på sig. Ju snabbare Polisens handläggning sker, desto vidare tidsramar får åklagaren enligt denna modell.

För att underlätta vid tingsrättens beredning och sortering av mål bör åklagaren på stämningsansökningen eller på annat strukturerat sätt ange när information om förenklad delgivning delgavs.

Den här beskrivna modellen innebär att tingsrätterna vid den initiala beredningen bör prioritera de mål där förenklad delgivning kan ske, så att möjligheten till sådan delgivning inte går förlorad. Om polis och åklagare har utnyttjat hela den tid som enligt modellen står till deras förfogande, kommer tingsrätten att behöva skicka ut handlingarna inom två till fem arbetsdagar.

Det torde redan i dag vara så att många tingsrätter regelmässigt utfärdar stämning samma dag som en stämningsansökning kommer in till domstolen eller senast dagen efter. För dem kommer den tidsram som vi här diskuterar inte att utgöra något problem. Emellertid finns det också tingsrätter som i allmänhet tar längre tid i anspråk för detta. Det kan vid första påseende

⁶⁹ Det kan i detta sammanhang nämnas att 13 § ordningsbrottskungörelsen (1968:199) föreskriver att en polisman i vissa fall är skyldig att om möjligt delge den misstänkte upplysningar om förenklad delgivning enligt 3 b § andra stycket delgivningslagen.

⁷⁰ Enligt RMV:s statistik är medianvärdet när det gäller handläggningstider 14 dagar för trafikärenden avseende analys av droger samt analys av droger i kombination med alkohol. Motsvarande värde för ringa narkotikabrott, eget bruk, är också 14 dagar. Rättsmedicinska undersökningar tar i median 7 dagar och i medeltal 12 dagar. Enligt SKL:s statistik ligger medianvärdet när det gäller handläggningstider för analys av i beslag tagen narkotika på omkring en vecka. S.k. registertopsningar (DNA-analys) görs ofta på någon eller ett par dagar. Samtliga uppgifter avser handläggningstider under år 2009.

framstå som att ett system med förenklad delgivning innebär att ytterligare en börda läggs på dessa tingsrätter genom att de i vissa fall skulle få en ökad tidspress när det gäller att stämma och kalla i ett mål. Det är då viktigt att tänka på att möjligheten att använda förenklad delgivning innebär en lättnad för tingsrätten; delgivningskvittan behöver inte bevakas, tilltalade behöver inte sökas per telefon eller på andra sätt, påminnelser behöver inte skickas ut och stämningmän inte anlitas. Kanske viktigast av allt är att antalet inställda huvudförhandlingar med allt vad dessa innebär i form av förspild tid, kostnader och merarbete kan minska. Sammantaget är det vår bedömning att tingsrätten, i de fall förenklad delgivning kan komma i fråga, har mycket att vinna på att utnyttja den möjligheten.

Vi har här beskrivit ett slags huvudspår för den enklare typen av mängdbrottsärenden, i vilka en polis träffar den tilltalade endast en gång. Givetvis ska möjligheterna att använda förenklad delgivning i något mer komplicerade ärenden inte heller försummas. I sådana ärenden är det vanligt att Polisen kallar den misstänkte till förhör eller, fast mer sällan, sammanträffar med denne vid slutdelgivning av förundersökningen. Polisen bör då alltid delge den misstänkte information om förenklad delgivning och dokumentera detta på samma sätt som angavs tidigare.

I de fall då informationen om förenklad delgivning lämnas vid ett senare sammanträffande kan Polisen få mer tid till sitt förfogande för att slutföra utredningen. Också åklagare och tingsrätt kan få vidare tidsramar. Detta får dock inte innebära att Polisen i enkla fall väljer detta alternativ för att ”köpa” sig mer tid. Målet måste alltid vara att en utredning slutförs så snabbt det går.

Slutligen kan man framhålla att det alltid finns en risk med att sätta upp tidsramar av detta slag. Risken består i vad som kan kallas för ”studentsyndromet”, som innebär att man skjuter upp arbetet till sista stund. I stället för att sträva efter att leverera så snabbt man kan fokuserar man på den yttre tidsgränsen. När tiden är på väg att löpa ut kan man då upptäcka att det finns någon ytterligare åtgärd som måste vidtas och som leder till att man inte klarar av att leverera i rätt tid.

Med hänsyn till detta kan det inte nog betonas att en modell av det slag vi har beskrivit måste sättas in i sitt sammanhang och att alla som arbetar med den måste förstå det egentliga syftet.

10.3 Effekter

Det är knappast möjligt att göra någon säker beräkning av hur andelen inställda huvudförhandlingar skulle påverkas om vår skisserade modell kan tillämpas i stor utsträckning. En viktig faktor är hur många av de mål som i dag ställs in på grund av bristande delgivning med den tilltalade som hade kunnat avgöras i den tilltalades utvaro om han eller hon varit delgiven.

Enligt bestämmelsen i 46 kap. 15 a § RB, som reglerar möjligheterna till handläggning i den tilltalades utvaro, krävs till att börja med att saken kan utredas tillfredsställande. Vidare får det normalt inte finnas anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig

dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. Med dessa påföljder likställs förordnande om att en tidigare ådömd påföljd ska omfatta även de brott som avses med det nya åtalet.

Vi har inte underlag för att göra någon bedömning av hur stor andel av de inställda förhandlingarna som avser mål där kravet på tillfredsställande utredning är uppfyllt.

När det gäller den tänkbara påföljden konstaterar vi att böter, fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn är de vanligast förekommande påföljderna och att omkring hälften av de fängelsestraff som döms ut uppgår till fängelse högst två månader. En hel del av dem som lagförs (av åklagare och tingsrätt) är ostraffade de senaste tio åren, varför förverkande av villkorligt medgiven frihet inte bör kunna komma i fråga. Vi har redan tidigare konstaterat att en stor del av de inställda huvudförhandlingarna avser mängdbrottmål, vilket i sig innebär att det ofta inte är fråga om någon allvarligare brottslighet. Med hänsyn till det anförda bör man kunna anta att många av de förhandlingar som ställs in avser mål där påföljden inte hade hindrat ett avgörande i den tilltalades utelämnande.⁷¹

Vad man med säkerhet kan säga är att inställda huvudförhandlingar orsakar stora kostnader och olägenheter. Detta innebär att varje förbättring på detta område leder till klara effektivitetsvinster.

Modellen kan tänkas ge positiva effekter på genomströmningstiderna också genom att den skapar en struktur för handläggningen av mängdbrottmål.

Avslutningsvis bör man säga några ord om förhållandet mellan den modell som vi har beskrivit och den tekniska utvecklingen.

I den beskrivna modellen har vi räknat in tid för postgång. När Polisen, Åklagarmyndigheten och tingsrätterna har övergått till en helt elektronisk överföring av dokument kommer mottagaren att få handlingarna nästan i samma stund som de skickas iväg. Den tid som i dagsläget går åt för postbefordran kommer då att kunna ägnas åt faktisk hantering av ärendet eller målet.

Införandet av Polisens utredningsstöd, PUST, kommer troligen att skapa bättre förutsättningar för polisen och därmed även för åklagare och tingsrätt att klara av tidskraven.

⁷¹ De statistiska uppgifterna är hämtade från 2008 års kriminalstatistik.

11 Förbättrad samverkan

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ska fortsätta att samverka om mängdbrottshanteringen i ett centralt samverkansforum. När det gäller sådana frågor som berör domstolarnas verksamhet ska Domstolsverket eller särskilt utsedda representanter för Sveriges domstolar inbjudas att delta i samverkansforumets arbete.

Vår kartläggning visar att det sker lokal och/eller regional samverkan i strukturerad form nästan överallt i landet men att samverkansformerna och samverkans innehåll varierar.

En strukturerad lokal samverkan mellan polis, åklagarkammare och tingsrätt om mängdbrottshanteringen och om andra frågor är enligt vår bedömning en förutsättning för att bästa möjliga resultat ska kunna uppnås. Samverkan behöver ske även med advokatkåren och Kriminalvården. Det kan finnas skäl att samverka även med andra myndigheter.

Detta kapitel innehåller ställningstaganden som är gemensamma för alla tre myndigheterna.

11.1 Allmänt om samverkan

Som regeringen har framhållit är polis, åklagare och domstol inbördes beroende av varandra. Rättsväsendets effektivitet förutsätter att var och en av dess delar tar ansvar för sin roll i rättsprocessen. Det måste finnas kunskap om hur vidtagna satsningar inom verksamheterna påverkar andra områden inom och utanför rättsväsendet, till exempel vad en ökad satsning inom Polisen får för konsekvenser för åklagare, domstolar, forensisk verksamhet och kriminalvård.⁷²

11.2 Central samverkan

I dag sker inte något systematiskt samarbete med inriktning på mängdbrottshanteringen på verksledningsnivån inom Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten eller Domstolsverket. Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar har emellertid under år 2009 satt samman en samverkansgrupp med företrädare för åklagarväsendet och domstolarna. Syftet är att olika samverkansfrågor ska kunna tas upp och vissa överenskommelser träffas. Gruppen höll sitt första sammanträde i februari 2010 och beslutade då att man fortsättningsvis ska sammanträda två gånger per år. Inom ramen för samverkansgruppen kan bl.a. frågor med anknytning till mängdbrotten diskuteras.

En del av de frågor som berör samverkan mellan domstolarna och Åklagarmyndigheten kan säkert framöver hanteras inom den nyligen skapade sam-

⁷² Se prop. 2009/10:1, utgiftsområde 4, s. 22.

verkansgruppen. Den gruppen har dock inte särskilt fokus på mängdbrotten och omfattar inte Polisens verksamhet. Något särskilt forum för samverkan mellan Åklagarmyndigheten och Polisen när det gäller mängdbrotten, dvs. de förundersökningar som leds av polismyndighet, finns inte.

Vi tror att det är viktigt att det arbete som har påbörjats inom detta uppdrag kan fortsätta i strukturerad form. Alltför ofta tas goda initiativ i form av projekt eller liknande som sedan inte lever vidare. Någon kontinuitet uppnås inte och man kan inte till fullo ta tillvara de erfarenheter som har gjorts och de idéer som har kommit fram inom projekten. Möjligen kan Snabbspåret anföras som ett exempel på detta.

Man kan tänka sig olika former för en fortsatt samverkan om de frågor som har aktualiserats i arbetet med detta uppdrag. En utgångspunkt är dock att domstolarna inte ska vara inblandade i verksamheten att förebygga och utreda brott och dessutom att det är domstolarna som självständigt avgör om de vill delta i olika samverkansprojekt. Det står också klart att en stor del av de frågor som kräver ett fortsatt arbete rör just den brottsutredande verksamheten och samverkan mellan Polisen och Åklagarmyndigheten.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det är lämpligt att Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten inrättar ett *centralt samverkansforum* för mängdbrott. Detta samverkansforum kan ha i uppdrag exempelvis att särskilt följa de frågor som tas upp och de förslag som lämnas i denna slutredovisning. Andra frågor som kan komma i fråga för ett centralt samverkansforum är t.ex.

- att föreslå de förändringar som, allteftersom Polisen utvecklar sin kompetens och förmåga, kan ske när det gäller ett utökat förundersökningsledaransvar för Polisen,
- att Polisen och Åklagarmyndigheten har mål och mätmetoder som inte motverkar varandra och
- att vid behov ta fram gemensamma strategier och handlingsplaner.

Vissa viktiga frågor berör även domstolarna. Bland dessa kan nämnas frågor om totala genomströmningstider från polisanmälan till dom. Av gemensamt intresse är i det sammanhanget särskilt användningen av den modell för kortare totala genomströmningstider som vi har lagt fram i kapitel 10. Som vi tidigare har nämnt kan det på sikt eventuellt bli aktuellt att ta fram gemensamma verksamhetsmål när det gäller genomströmningstider. Det arbetet kan givetvis inte ske utan samverkan med domstolarna.

När det gäller sådana frågor som berör domstolarnas verksamhet ska Domstolsverket eller särskilt utsedda representanter för Sveriges domstolar inbjudas att delta i samverkansforumets arbete.

11.3 Strukturerad lokal samverkan

De lokala polismyndigheterna och domstolarna är självständiga och har beslutanderätten när det gäller bedrivandet av den egna verksamheten. Det är således inte vår uppgift att bestämma hur de ska samverka sinsemellan eller

med andra aktörer inom rättsväsendet m.m. Däremot ser vi det som en viktig uppgift för oss att lyfta fram de iakttagelser som har gjorts bl.a. inom ramen för arbetet med det här uppdraget och de slutsatser som man kan dra av dessa.

Polismyndigheterna och åklagarkamrarna samverkar på olika sätt. Företrädare för polismyndigheterna och åklagarkamrarna träffas regelbundet och diskuterar gemensamma utrednings- och lagföringsfrågor, varvid man söker former för en utveckling av mängdbrottshanteringen och annan verksamhet vid vilken det finns behov av samverkan. På vissa orter deltar åklagarna som s.k. filteråklagare, vilket innebär bl.a. att åklagarna hjälper den polisiära förundersökningsledaren att ta ställning till vilka ärenden som ska drivas vidare och vilka som ska läggas ned av polismyndigheten eller av åklagaren. Åklagarkamrarna deltar också i polisstyrelser och polisenämnder även om deras inflytande där inte alltid får ett tydligt operativt genomslag.

På de allra flesta orter träffas vidare företrädare för åklagarkamrarna och tingsrätterna för att diskutera gemensamma frågor. Det är relativt vanligt att också polismyndigheterna, företrädare för advokatåklagaren och Kriminalvården deltar vid sådana lokala eller regionala samverkansmöten. Vidare är det inte ovanligt att samverkan sker mellan tingsrätterna och socialnämnderna, i första hand om ungdomsmålen. Mål rörande ungdomar under 18 år är oftast inte mängdbrottmål. Vid mötena diskuteras ofta bl.a. rutiner, praktiska frågor av olika slag, frågor om planering av tingsrätternas sessionsverksamhet och bemötandefrågor. Det förekommer också att deltagarna informerar varandra om läget inom den egna verksamheten, t.ex. när det gäller personalsituationen, balanser, avarbetningsinsatser m.m. och om planering och prognoser inför framtiden.

Det varierar på vilken nivå i organisationerna som samverkan sker. På sina håll sker samverkan enbart på chefsnivå. På andra håll träffas domare och åklagare men inte övrig personal vid tingsrätten och åklagarkammaren. Det förekommer också att medarbetare ur alla personalkategorier deltar i samverkansmöten.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att det sker lokal och/eller regional samverkan i någon strukturerad form på de flesta håll i landet men att samverkansformerna och samverkans innehåll varierar.

De flesta åklagarkammare och tingsrätter har i sina svar på de enkäter som skickats till dem med anledning av vårt uppdrag uttryckt att de inte upplever några särskilda samverkansproblem mellan åklagarkammaren å ena sidan och tingsrätten å den andra. Tingsrätterna har i allmänhet inte heller gett uttryck för att det finns särskilda samverkansproblem i förhållande till Polisen, förutom när det gäller delgivningsverksamheten där flera har haft synpunkter. Att också Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att det kan finnas fördelar med en utvecklad samverkan angående bl.a. delgivning har utvecklats i ett annat sammanhang.

I enkätsvaren och i andra sammanhang har åtskilliga fördelar med *strukturerad samverkan* förts fram. Med strukturerad samverkan avser vi att samverkan sker inom ramen för återkommande möten eller liknande och således inte endast genom informella kontakter. En vanlig synpunkt är att samverkan leder till bättre förståelse för varandras roller, arbetsuppgifter och pro-

blem, vilket i sin tur gör att onödig irritation kan undvikas. En annan synpunkt är att man inom ramen för samverkan kan förbättra rutiner och lösa olika praktiska problem, vilket i sin tur kan öka effektiviteten. På vissa håll ses samverkansmöten som ett tillfälle för myndigheter och domstolar att skaffa sig ett gemensamt förhållningssätt för att avarbeta balanser. Samverkansmöten och liknande kan också vara ett forum för myndigheterna och domstolarna att förbereda varandra på särskilda insatser, behov eller förändringar som är aktuella. Många tingsrätter beskriver att samverkan förbättrar möjligheterna till planering av främst förhandlingsverksamheten. Det är också många som särskilt lyfter fram betydelsen av att det upprättas personliga kontakter mellan medarbetare inom de olika verksamheterna, bl.a. eftersom det leder till kortare kommunikationsvägar.

Mot denna bakgrund kan man dra slutsatsen att det finns åtskilliga frågor som polismyndigheterna, åklagarkammarna och tingsrätterna behöver samverka kring för att bästa möjliga resultat ska uppnås. Det som har kommit fram visar också att det finns många frågor där det behövs samverkan med advokat kåren samt med Kriminalvården och eventuellt med andra myndigheter. Det finns anledning att lyfta fram några frågor där man, med utgångspunkt i de iakttagelser som har gjorts, kan dra slutsatsen att en utvecklad samverkan behövs:

- Från flera håll har det framhållits att det är viktigt att polismyndigheten, åklagarkammaren och tingsrätten informerar varandra om läget i den egna verksamheten och om eventuella förändringar eller satsningar. Detta har ju också regeringen framhållit.⁷³ En fördel med detta är att verksamhetsplaneringen kan bli effektivare och att man lättare kan förutse risker och problem. Ett exempel på en sådan fråga är särskilda avarbetningsinsatser. Det är lätt att inse att ett ökat inflöde av ärenden från polis till åklagare innebär en påfrestning på åklagarkammaren och, i förlängningen, även på tingsrätten. På motsvarande sätt leder ett ökat antal förhandlingar vid tingsrätten till ett ökat tryck på åklagarkammaren. Det har enligt vår kartläggning förekommit att avarbetningsinsatser har beslutats utan föregående dialog med andra verksamheter som har berörts. Verksamheterna måste vara flexibla och lyhörda för varandras behov och önskemål.
- I linje med det nyss sagda bör polismyndigheterna lämpligen informera åklagarkammaren om brottslighetens, däribland mängdbrottslighetens, utveckling, så att åklagarkammaren kan anpassa sin verksamhet till denna. Men också tingsrätterna kan ha ett intresse av denna information för sin egen planering och riskanalys.
- Vi har redan i ett annat sammanhang kommit fram till att det kan finnas vinster med att tingsrätterna och polismyndigheterna utvecklar sin samverkan när det gäller bl.a. delgivningsverksamheten (se avsnitt 8.3.3).
- Åklagarna har, enligt vad som framgår av åklagarkamrarnas enkätsvar, emellanåt synpunkter på tingsrätternas planering av sin förhandlingsverksamhet. På vissa håll anser åklagarna t.ex. att förhandlingsdagar planeras alltför luftigt så att tiden inte utnyttjas effektivt. Det kan också

⁷³ Se prop. 2009/10:1, utgiftsområde 4, s. 22.

vara så att åklagarna anser att förhandlingar ställs in i ett alltför sent skede. Vi drar slutsatsen att både tingsrätter och åklagarkammare kan vinna på en utvecklad samverkan i dessa frågor.

- Det kan finnas anledning att gemensamt diskutera om man ska arbeta enligt den modell för kortare totala genomströmningstider som vi lägger fram (se kapitel 10). Om modellen tillämpas kan det finnas behov av att gemensamt följa upp och diskutera hur modellen fungerar i praktiken och hur man eventuellt kan utveckla tillämpningen av den.
- Det har framförts att tillämpningen av EMR-reformens bestämmelser varierar mellan domstolarna och att åklagarna ibland har synpunkter på tillämpningen, t.ex. när det gäller möjligheter för dem att vara närvarande per videolänk. Mot bakgrund av detta föreställer vi oss att det kan vara en fördel om man samverkar om sådana frågor.

Det anförda ska ses enbart som en sammanställning av några tänkbara samverkansfrågor av mer övergripande slag. Givetvis är det emellertid de lokala förhållandena som i hög grad styr vilka frågor som de olika verksamheterna behöver samverka om.

Slutligen kan några ord sägas om formerna för samverkan. Som vi redan har konstaterat är det inte vår uppgift att för polismyndigheternas eller tingsrätternas del bestämma hur samverkan på lokal nivå ska äga rum. Vi vill dock informera om vissa iakttagelser som har gjorts under arbetet med uppdraget. Ett intryck är att samverkan mellan tingsrätterna och andra aktörer i rättsväsendet, även på de orter där samverkan i strukturerad form förekommer, i dag till stor del sker genom olika informella kontakter inom ramen för det dagliga arbetet. Sådana kontakter är och förblir nödvändiga. Emellertid kan det kanske också vara så, att sådana kontakter i någon bemärkelse döljer samverkansproblem som hade kunnat lösas genom en mer utvecklad strukturerad samverkan. Det kan ju t.ex. visa sig att en inte obetydlig andel av kontakterna föranleds av att man inte har enats om en gemensam rutin eller ett gemensamt förhållningssätt i något visst avseende. Om samverkan enbart sker informellt finns vidare en risk för att den i hög grad blir personberoende. Det kan mot denna bakgrund finnas fördelar med en utvecklad och strukturerad lokal samverkan, t.ex. inom ramen för lokala samverkansråd eller samverkansgrupper.

En annan iakttagelse, som vi har redogjort för tidigare, är att det tycks variera på vilken nivå inom organisationerna som samverkan sker. Det är självklart en fördel om de medarbetarkategorier som berörs av en viss samverkansfråga, t.ex. praktiska rutiner, deltar i samverkan.

11.4 Praktik

En särskild form för samverkan kan vara praktik vid en annan verksamhet.

Det förekommer att åklagare praktiserar vid en polismyndighet och vice versa.⁷⁴ Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har i ett tidigare avsnitt

⁷⁴ Åklagare från City åklagarkammare och City polismästardistrikt i Stockholm samverkar på detta sätt.

föreslagit att alla polisiära förundersökningsledare ska ges möjlighet att praktisera på en åklagarkammare.

Redan i dag ingår auskultation vid en tingsrätt under viss tid i den nationella 20-veckorsutbildningen för förundersökningsledare.

Det har vid åtminstone en tingsrätt och en åklagarkammare inletts en samverkan, som går ut på att samtliga administratörer vid tingsrätten under två dagar ska få prova på att arbeta på åklagarkammaren och vice versa.⁷⁵ Enligt uppgift är erfarenheterna positiva.

⁷⁵ Södertörns tingsrätt och Södertörns åklagarkammare.

12 Ett digitalt flöde genom rättskedjan

Det finns i ganska stor utsträckning möjlighet att förmedla förundersökningsprotokoll elektroniskt och i delvis strukturerad form från Polisen till Åklagarmyndigheten. Denna möjlighet ska utnyttjas fullt ut. Polisens nya utredningsstöd, PUST, kommer att ytterligare utöka möjligheterna. Att information skickas i strukturerad form innebär att den kan bearbetas och återanvändas.

En elektronisk stämningsansökning med delvis strukturerat innehåll tas fram inom RIF-arbetet och ska tas i bruk under år 2011.

Om åklagaren måste ge in förundersökningshandlingarna i pappersformat till tingsrätten ska polisen alltid skicka förundersökningshandlingarna såväl elektroniskt (när det kan ske) som i pappersform till åklagaren.

Tingsrätternas verksamhetsstöd Vera möjliggör expediering av domar och beslut via e-post men inte direkt i verksamhetsstödet och inte i strukturerad form. Om inte åklagarkammaren har medgett att så sker är det av praktiska skäl bra om inte mer än en dom skickas i samma e-postmeddelande.

Under år 2011 införs en särskild elektronisk kommunikationslösning mellan Åklagarmyndigheten och domstolarna. Denna kommunikationslösning ska ersätta e-post och ska kunna användas för exempelvis den elektroniska stämningsansökningen. Sådana kommunikationslösningar ska upprättas även mellan bl.a. Polisen och domstolarna.

Detta kapitel innehåller i första hand en beskrivning av vilka möjligheter som finns till elektronisk kommunikation mellan polis, åklagare och domstolar. Alla tre myndigheterna står bakom de ställningstaganden som görs.

12.1 Ett elektroniskt flöde framåt

Ett av målen med RIF-arbetet är att åstadkomma ett elektroniskt flöde, i vilket uppgifter registreras bara en gång – hos Polisen – och därefter återanvänds av de andra myndigheterna i rättsväsendet, däribland Åklagarmyndigheten och domstolarna. Detta är tänkt att effektivisera ärendehantering och minska risken för felregistreringar. Det elektroniska flödet *framåt* som här beskrivs ingår i den första etappen i RIF-arbetet och beräknas vara genomfört under det första kvartalet år 2012. I senare etapper ska brottsmisstankar kunna följas i hela rättskedjan. Det innebär att det ska gå att få fram information om en brottsmisstanke hos alla myndigheter som har hanterat den genom att man använder en gemensam identifikationsnyckel. Möjligheterna till uppföljning och uttag av statistik ska bli avsevärt bättre än i dag (mer om detta i kapitel 14).

En besläktad fråga som också omfattas av RIF-arbetet gäller möjligheterna för polis, åklagare och domstolar att i elektronisk form utbyta handlingar, t.ex. förundersökningsprotokoll och domar m.m., med varandra. Vi vill gär-

na betona att en sådan möjlighet innebär avsevärda vinster och möjliggör kortare sammanlagda handläggningstider. Genom en elektronisk dokumenthantering kan myndigheter och domstolar spara tid och personalresurser. Man behöver inte vänta på postgången och inte heller ägna sig åt kopiering – en syssla som med all sannolikhet tar i anspråk ett antal årsarbetskrafter hos polis, åklagare och tingsrätter. Dessutom skapar man förutsättningar för att diarieföringen och arkiveringen kan ske automatiskt, vilket bl.a. leder till en minskad akthantering. Givetvis sparar myndigheterna också kostnader för porto, kuvert och papper, vilka årligen uppgår till ganska höga belopp. Om handlingarna hanteras elektroniskt behöver Polisen, Åklagarmyndigheten och domstolen bara ta fram det antal pappersexemplar av de elektroniska handlingarna som den egna uppgiften kräver.

12.2 Elektronisk kommunikation mellan polis och åklagare

Redan i dagsläget är det möjligt för polismyndigheterna och åklagarkammarna att i stor utsträckning utbyta handlingar med varandra i strukturerad elektronisk form. Med *strukturerad form* menas att avsända data kan bearbetas och återanvändas, till skillnad från ett vanligt e-postmeddelande som kan jämföras med ett brev i elektronisk form. Strukturerad elektronisk information skickas i dag mellan polis och åklagare genom den s.k. BATFU-kopplingen, som är en sammanlänkning mellan Polisens DurTvå och Åklagarmyndighetens Cåbra. BATFU-kopplingen kan hantera alla förundersökningsprotokoll som i dag finns i DurTvå. Det har dock konstaterats att det finns stora skillnader mellan polismyndigheterna när det gäller utnyttjandet av möjligheterna att skicka förundersökningsprotokoll elektroniskt. Till vissa åklagarkammare skickas bara 30 procent av förundersökningsprotokollen på detta sätt medan andra kammare mottar 90 procent av protokollen på det sättet.

Det framstår för oss som självklart att polisen alltid ska skicka förundersökningshandlingar till åklagarkammaren elektroniskt när så kan ske. Viss information kan då hämtas elektroniskt till Åklagarmyndighetens digitala diarieföringssystem, vilket innebär att uppgifterna inte behöver registreras manuellt. Här finns alltså en väsentlig besparingspotential. Vi återkommer strax till frågan, om polisen också ska skicka papperskopior av förundersökningshandlingarna.

Än så länge kan man inte utnyttja BATFU-kopplingen för förenklade utredningar enligt 23 kap. 22 § RB, förundersökningsanteckningar enligt 23 kap. 21 § tredje stycket RB eller för trafikbrotten. Sådana utredningar kan hanteras och skickas enbart i pappersform. Som framgår av avsnitt 6.4.1 står Polisen dock inför införandet av ett nytt utredningsstöd, kallat PUST. När den första etappen är genomförd kommer utredningar som rör brott mot knivlagen, ringa narkotikabrott, brott mot alkohollagen, snatteri, rattfylleri och olovlig körning av båda svårhetsgraderna samt vissa andra trafikbrott att kunna hanteras i PUST. Sådana utredningar kommer, även om de har hanterats genom något av de nyss nämnda förenklade förfarandena, att kunna överföras elektroniskt till Cåbra. På sikt är det meningen att alla typer av brott ska hanteras i PUST. När PUST är genomfört fullt ut bör alltså alla polis-

ledda utredningar kunna skickas i strukturerad elektronisk form till åklagaren.

12.3 Stämningsansökningar och förundersökningsprotokoll

Enligt dagens lagstiftning ska en stämningsansökning undertecknas av åklagaren. Det finns inga bestämmelser om att undertecknandet ska vara egenhändigt, vilket synes lämna utrymme för att stämningsansökningen kan lämnas in till rätten i annat än originalform.⁷⁶ Det förekommer i praktiken, särskilt i mål med häktad där ju åtal måste väckas inom viss tid, att stämningsansökningar ges in per fax. Ofta ger åklagaren då in stämningsansökningen i original kort därefter, kanske med hänsyn till regeln i 33 kap. 2 § RB om att stämningsansökningen ska ges in i så många exemplar som rätten behöver för eget bruk och för delgivning med parter. Någon möjlighet att i strukturerad elektronisk form inge stämningsansökningar finns inte ännu.

Införandet av en elektronisk stämningsansökning, s.k. e-stämning, är emellertid en del av RIF-arbetet. Målet är att åklagarnas stämningsansökningar ska kunna skickas och mottas elektroniskt och delvis strukturerat under år 2011. Eftersom e-stämningen med stor sannolikhet kommer att ha införts innan lagstiftningen är anpassad för detta, kommer det under en övergångsperiod troligtvis att bli nödvändigt att skicka både en e-stämning och ett undertecknat exemplar av stämningsansökningen.

Det finns i dagens läge inte någon teknisk möjlighet att elektroniskt skicka förundersökningsprotokoll och förundersökningsanteckningar från Åklagarmyndigheten till domstolarna på annat sätt än via de öppna e-postsystemen (vi bortser nu från telefax). Det är tveksamt om tingsrätternas e-postsystem och verksamhetsstöd med dagens kapacitet kan hantera de stora volymer med digital information som blir aktuella om alla förundersökningar skickas som e-post. Stora filer kan också ställa till problem. Det är vidare av säkerhetsskäl inte tillåtet att den vägen skicka handlingar som omfattas av sekretess. Ett förundersökningsprotokoll är sekretessbelagt intill dess att åtal har väckts, dvs. att stämningsansökningen har kommit in till tingsrätten.

Inom RIF-arbetet pågår ett intensivt arbete med att man ska kunna skicka och ta emot elektronisk information, däribland förundersökningsprotokoll, på ett säkert sätt. Åklagarmyndigheten och Domstolsverket samarbetar i syfte att skapa en särskild elektronisk kommunikationskanal. Denna kanal är en förutsättning för att man ska kunna införa den elektroniska stämningsansökningen. Det går nämligen inte att skicka digital information i strukturerad form via e-post. Genom den elektroniska kommunikationskanalen är det meningen att åklagarna ska kunna skicka både stämningsansökningen och förundersökningsprotokollet till tingsrätten i elektronisk form. Av delvis samma skäl som att det inte går att skicka förundersökningen som e-post, kommer det under övergångsperiod inte att gå att skicka förundersökningar tillsammans med den elektroniska stämningsansökningen. Målet är dock att

⁷⁶ Se Fitger.

även förundersökningar ska kunna skickas och mottas elektroniskt under år 2011.

Så länge åklagaren måste ge in en papperskopia av förundersökningsprotokollet eller motsvarande till tingsrätten ska polismyndigheten enligt vår uppfattning ansvara för att det görs det antal kopior som krävs. Annars uppstår orimliga förskjutningar av resurskrävande arbetsuppgifter från Polisen till Åklagarmyndigheten. En försöksverksamhet vid City åklagarkammare i Stockholm under år 2009, inom vilken åklagarkammaren hade tagit på sig uppgiften att skriva ut de elektroniska handlingarna från Polisen, fick avbrytas eftersom det visade sig att alltför stora resurser gick åt för detta. Det visade sig också att åklagarkammarens tekniska utrustning inte är dimensionerad för utskrift av de volymer av handlingar det blev fråga om. Försöket genomfördes i syfte att avsevärt minska genomströmningstiden mellan polis och åklagare för de ärenden som är klara för beslut i åtalsfrågan.

12.4 Tingsrätternas expediering av avgöranden

En annan del av det elektroniska flödet utgörs av de handlingar som tingsrätterna skickar till andra myndigheter i rättskedjan, t.ex. Åklagarmyndigheten. Vi tänker då i första hand på domar och beslut, dvs. avgöranden. Under de senaste åren har allt fler tingsrätter, normalt efter det att överenskommelse om detta har ingåtts med berörda åklagarkammare, övergått till att i större eller mindre utsträckning expediera avgöranden med e-post. Det finns oftast inte några sekretesshinder mot detta. Domstolsverket har underlättat denna utveckling genom att i senare versioner av verksamhetsstödet Vera göra det möjligt att knyta bilagor till avgörandedokumentet. På så sätt kan såväl själva avgörandet som eventuella bilagor (ofta t.ex. stämningsansökningen) expedieras per e-post.

Som redan har nämnts kommer en ny elektronisk kommunikationslösning att skapas mellan Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd Cåbra och domstolarnas verksamhetsstöd Vera. Denna kommunikationslösning ska möjliggöra en säker överföring och automatisk adressering av elektroniska handlingar, bl.a. avgöranden, direkt från Cåbra till Vera och vice versa. E-post kommer inte att behövas vid denna kommunikation.

Motsvarande elektroniska kommunikationslösningar ska skapas även i förhållande till Kriminalvården, Brå och Polisen.

Till dess att den nya kommunikationslösningen är satt i drift kan elektronisk expediering till åklagarkammarna som sagt ske med e-post. Det förutsätter dock i praktiken att åklagarkammaren har löst de problem som är förknippade med detta och som hänger samman bl.a. med möjligheterna att sortera och vidarebefordra inkommen e-post till den det angår. IT-avdelningen på Riksåklagarens kansli arbetar med att skapa en möjlighet för åklagarkammarna att separera domstolspost från övrig post till registratorsbrevlådan. Tre åklagarkammare i landet har börjat använda denna möjlighet på försök. Förhoppningen är att alla åklagarkammare senast den 1 juli 2010 rent tekniskt ska ha denna möjlighet. Riksåklagarens instruktion avseende hantering av e-

post inom Åklagarmyndigheten reglerar inte särskilt frågan om hur e-post från domstolarna till åklagarkamrarna ska hanteras.

Det har framförts önskemål om förbättringar av systemet med expediering med e-post. Exempelvis är det ett önskemål från flera domstolar att expedieringen ska kunna ske direkt i verksamhetsstödet Vera och således inte via e-post. På så vis kan användaren slippa att gå igenom flera led för att utföra expedieringen. Vidare har dagens system den svagheten att de dokument som skickas inte är döpta med målnumret och inte heller kan identifieras på annat sätt utan att man öppnar dem. Det försvårar givetvis för mottagaren, t.ex. en åklagarkammare, om ett och samma e-postmeddelande innehåller mer än en dom. Även om det i e-postmeddelandets rubrikrad framgår vilka domar som är aktuella måste meddelandet och de bifogade filerna öppnas för att de ska kunna sorteras och vidarebefordras på rätt sätt. Det är därför bra om flera domar inte skickas i samma e-försändelse om inte åklagarkammaren har medgett detta.

13 Lagföring tidigare i rättskedjan

Det finns ingen annan enskild åtgärd som skulle kunna öka effektiviteten inom rättsväsendet lika mycket som en som går ut på att lagföringen av ett brott sker tidigare i rättskedjan, exempelvis omedelbart på platsen i samband med ett polisingripande. Förutsättningarna ökar för en hög lagföring, korta genomströmningstider och färre överlämnanden.

Det finns skäl som talar för att man bör utreda frågan, om Polisen ska ges behörighet att utfärda föreläggande av ordningsbot avseende dagsböter. Vi lämnar förslag på hur bestämmelserna skulle kunna utformas.

Åklagarna utfärdar förhållandevis få strafförelägganden på villkorlig dom. Det kan därför finnas skäl att i ett lämpligt sammanhang se över om förutsättningarna för sådana strafförelägganden skulle kunna formuleras på ett sätt som skapar möjligheter för en större tillämpning. Vi lämnar förslag på hur en sådan bestämmelse skulle kunna se ut.

Det kan vidare finnas anledning att ta upp kravet på att åklagaren ska delge den misstänkte ett strafföreläggande avseende villkorlig dom vid ett personligt sammanträffande till diskussion.

Det kan finnas skäl att utreda frågan, om åklagaren skulle kunna utfärda strafföreläggande också avseende andra påföljder än i dag.

Vi diskuterar om lagföringen kan rationaliseras genom att straffskalorna förändras på ett sådant sätt att polisen får möjlighet att i fler fall utfärda ordningsbot.

Detta kapitel innehåller resonemang och ställningstaganden av alla tre myndigheterna.

13.1 Inledning

Det finns ingen annan enskild åtgärd som skulle kunna öka effektiviteten inom rättsväsendet lika mycket som en som går ut på att lagföringen av ett brott sker tidigare i rättskedjan, exempelvis omedelbart på platsen i samband med ett polisingripande. Förutsättningarna ökar för en hög lagföring, korta genomströmningstider och färre överlämnanden.

Den grundläggande modellen för lagföring är att polisen utreder brott, åklagaren beslutar i åtalsfrågan samt för talan vid domstol och domstolen dömer i målet. Sedan lång tid tillbaka har man emellertid ställt frågan, om det verkligen är nödvändigt att alla brottmål hanteras av domstol. Bakgrunden till frågeställningen är att det inom rättsväsendet lagförs en mycket stor mängd brott; det rör sig om ett par hundra tusen varje år. Samtidigt är förfarandet i domstol resurskrävande. Under årens lopp har det också skett en förändring på så sätt att domstolarna numera tar hand om endast en mindre del av alla de brott som lagförs medan majoriteten av brotten slutligt handläggs av polis genom föreläggande av ordningsbot och av åklagare genom strafföreläggande.

I vårt uppdrag ligger att överväga förändringar i arbetssätt som innebär att antalet överlämnanden inom och mellan myndigheter minskar. En allmän bakgrund till vårt uppdrag är att man vill öka effektiviteten inom rättsväsendet, något som regeringen särskilt har lyft fram i budgetpropositionen för år 2010 (se prop. 2009/10:1 s. 21). Ett sätt att öka effektiviteten är att se till att inte större resurser än som är nödvändigt används i varje särskilt fall av lagföring. Vi har mot denna bakgrund sett det som vår uppgift att överväga om det bör göras några ytterligare förändringar när det gäller systemet för lagföring. Närmare bestämt har vi resonerat kring frågan, om det kan tänkas att polisen kan få större möjligheter att förelägga ordningsbot och om åklagarna kan utfärda strafföreläggande i fler fall.

Det anges särskilt i vårt uppdrag att vi, om vi bedömer att det finns ett behov av det, är oförhindrade att föreslå författningsändringar. Vi kommer också att göra det i detta kapitel. Vi har dock den tämligen självklara uppfattningen att om det ska göras förändringar som innebär att fler fall än för närvarande ska kunna lagföras genom ordningsföreläggande eller strafföreläggande krävs det att frågan bereds på sedvanligt sätt inom utredningsväsendet. Våra förslag ska därför endast ses som exempel på hur man skulle kunna gå till väga.

Vi är medvetna om att frågeställningar av det slag som vi diskuterar i det följande tidigare har tagits upp av Beredningen för rättsväsendets utveckling i betänkandena (SOU 2002:44) *Snabbare lagföring 3 - Snatteribrottet*, (SOU 2003:74) *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen* och (SOU 2005:84) *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*. Det kan tilläggas att frågorna har tagits upp även på andra håll.

Inom ramen för arbetet med det här uppdraget har hovrättslagmannen Martin Borgeke, som har varit ansvarig för Domstolsverkets löpande arbete med uppdraget, upprättat en promemoria angående de frågor som diskuteras i detta kapitel. Promemorian har utgjort ett viktigt underlag för våra resonemang angående möjligheterna att rationalisera lagföringen. Den biläggs den här slutredovisningen som bilaga 2.

13.2 Förändrade förutsättningar för förenklad lagföring

13.2.1 En ökad användning av föreläggande av ordningsbot

I dag kan en polisman utfärda ett föreläggande om ordningsbot uteslutande i fråga om brott vars straffskala innehåller endast penningböter. I detta avsnitt resonerar vi kring frågan, om det är möjligt att ge poliser behörighet att utfärda förelägganden om ordningsbot också avseende dagsböter.

Det som skiljer dagsbotsinstitutet från penningböter är främst att det i varje enskilt fall ska bestämmas hur högt dagsbotens belopp ska vara. Enligt reglerna i brottsbalken ska varje dagsbot bestämmas till lägst 50 kr och högst 1 000 kr. Den närmare tillämpningen styrs av Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2007:2). I normalfallet kan man, genom att följa dessa, på ett tämligen enkelt sätt beräkna hur stor varje dagsbot ska vara. De faktorer som påverkar

är främst gärningsmannens inkomst, hans eller hennes försörjningsbörla samt om han eller hon har stora tillgångar eller avsevärda skulder.

För närvarande är det polisens uppgift att undersöka den misstänktes ekonomiska situation i de hänseenden som har betydelse för dagsbotsberäkningen. I de fall saken går till domstol kompletterar domstolen i regel de upplysningar som polisen har lämnat i förundersökningsprotokollet genom att ställa egna frågor till den tilltalade. Regelmässigt godtas de uppgifter som han eller hon då lämnar utan att någon särskild kontroll görs.

Frågan är alltså om det skulle vara möjligt att låta polisen inte bara ta fram grunduppgifterna beträffande den misstänktes ekonomi utan att även beräkna dagsboten och låta resultatet av denna beräkning flyta in i förelägganden av ordningsbot. Det är svårt att se några avgörande invändningar mot något sådant. De beräkningar av dagsbotens belopp som för närvarande görs av domstolarna eller av åklagarna när det gäller strafförelägganden är i allmänhet inte sådana att de skulle riskera att försämrats om de utfördes av polisen. Tvärtom skulle man genom en reform på området på ett bättre sätt kunna trygga att det underlag som dagsbotsberäkningen grundas på avsevärt förbättras. Underlaget kan antas bli bättre redan genom att det, till skillnad mot vad som är fallet när en sak tas upp i domstol eller av åklagare, skulle vara helt färskt när dagsboten beräknas. Det kan dock anmärkas att det, oavsett när dagsboten bestäms, är viktigt att det enkelt går att kontrollera att de uppgifter som den misstänkte eller tilltalade lämnar är korrekta.

Åklagarna använder redan i dag ett särskilt datorstöd för sina beräkningar. Det borde inte möta några problem att skapa ett motsvarande datorstöd för Polisen. På så vis skulle det inte ankomma på den enskilde polismannen att utföra beräkningen. Den som är missnöjd med beräkningen av dagsbotens belopp kan dessutom alltid välja att inte skriva under ordningsboten och därmed få en prövning i högre instans.

En annan fråga är om bedömningen av det antal dagsböter som ska föreläggas är sådan att det inte kan komma i fråga att överlåta den till Polisen. Svaret på frågan kan i hög grad bero på hur systemet utformas. Om Polisens lagföringsrätt begränsas till de brott för vilka Riksåklagaren i sina anvisningar (RÅPM 2003:2) har bestämt vilket antal dagsböter som normalt ska gälla i skilda fall, borde denna bedömning inte vålla några särskilda problem. Om man anser att det, för att Polisen inte ska ges allt för stora befogenheter, bör gälla vissa restriktioner, kan man tänka sig att lagföringsrätten begränsas till ett visst högsta antal dagsböter.

En förändrad lagtext i de grundläggande bestämmelserna i 48 kap. 13 och 14 §§ RB skulle exempelvis kunna se ut på följande sätt.

Nuvarande lydelse

13 § *Föreläggande av ordningsbot får utfärdas* beträffande brott, *för vilket ej stadgas annat straff än böter omedelbart i penningar och ej heller normerade böter* och för vilket ordningsbot bestämts på sätt föreskrives i 14 §.

Bestämmelserna om föreläggande av ordningsbot *äro icke* tillämpliga, om särskilt villkor är *stadgat* för allmänt åtal

14 § Regeringen får meddela föreskrifter om det högsta belopp, till vilket ordningsbot får bestämmas, och om andra begränsningar för användningen av föreläggande av ordningsbot.

Riksåklagaren väljer, i samråd med Rikspolisstyrelsen, ut de brott för vilka ordningsbot *skall* bestämmas.

Riksåklagaren bestämmer för olika brott *ordningsbotens belopp*. Därvid anges även grunder för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott. Om det finns särskilda skäl får riksåklagaren uppdra åt överåklagare som är myndighetschef inom åklagarväsendet att i fråga om vissa brott bestämma ordningsbotens belopp.

Föreslagen lydelse

13 § *Polisman får utfärda föreläggande om ordningsbot* beträffande brott *som inte bör föranleda annat straff än penningböter eller högst etthundratjugo dagsböter* och för vilket ordningsbot bestämts på det sätt föreskrivs i 14 §.

Bestämmelserna om föreläggande av ordningsbot *är inte* tillämpliga, om *något* särskilt villkor är *föreskrivet* för allmänt åtal.

14 § Regeringen får meddela föreskrifter om det högsta belopp, till vilket ordningsbot får bestämmas, och om andra begränsningar för användningen av föreläggande av ordningsbot.

Riksåklagaren väljer, i samråd med Rikspolisstyrelsen, ut de brott för vilka ordningsbot *ska* bestämmas.

Riksåklagaren bestämmer för olika brott *det penningbotsbelopp eller det antal dagsböter som ordningsboten ska lyda på*. Därvid anges även grunder för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott. Om det finns särskilda skäl får riksåklagaren uppdra åt överåklagare som är myndighetschef inom åklagarväsendet att i fråga om vissa brott bestämma ordningsbotens belopp *eller det antal dagsböter som ordningsboten ska lyda på*.⁷⁷

Om systemet utformas i enlighet med dessa huvudsakliga principer kan vi inte se att enskilda skulle löpa beaktansvärt större risk än i dag att drabbas av felaktiga dagsbotsförelägganden. Samtidigt kan det uppstå ordentliga vinster. Flera av de brott som skulle komma i fråga för den utvidgade behörigheten redovisas i stora antal till åklagare. Bland dessa brott kan nämnas exempelvis snatteri, olovlig körning, rattfylleri av normalgraden, brott mot knivförbudslagen och ringa narkotikabrott. Som exempel kan nämnas att Polisen under år 2009 redovisade 13 726 ärenden avseende rattfylleri och 3 604 ärenden avseende brott mot knivförbudslagen. Man kan också nämna att Polisen redovisade 31 945 ärenden avseende stöld utan inbrott i butik, varav en stor del med all säkerhet avsåg snatteri. Om Polisen ges möjlighet

⁷⁷ För övrigt bör den sista meningen ändras eller utgå eftersom det numera inte finns några överåklagare som är myndighetschefer.

att lagföra dessa brott, i de fall den misstänkte har erkänt, bör det leda till en lättnad för såväl åklagarna som domstolarna utan att det för den skull uppstår någon nämnvärd ökad belastning för polismyndigheterna. Tvärtom kan det antas att det överlag uppstår en lättnad för polismyndigheterna om man, i stället för att upprätta förundersökningsprotokoll m.m., kan utfärda bötesförelägganden. Dessutom innebär det givetvis en, i många fall säkert välkommen, möjlighet för den misstänkte att få ett snabbt avslut på saken.

Sammantaget anser vi att skäl talar för att man bör utreda frågan, om Polisen ska ges behörighet att utfärda föreläggande av ordningsbot avseende dagsböter. I samband därmed bör man också se över i vilken ordning som en misstänkt ska kunna klaga på ett ordningsbotsföreläggande. Det är naturligtvis också viktigt att se till att bestämmelserna – vi tänker då närmast på de uppgifter som åläggs Riksåklagaren – inte kolliderar med reglerna i regeringsformen om normgivningsmakten.

Vid de brottstyper som utvidgningen av Polisens möjligheter att lagföra skulle omfatta förekommer inte sällan att föremål tas i beslag och sedan förklaras förverkade. En utvidgad möjlighet till ordningsföreläggande måste därför innefatta en motsvarande utvidgning i möjligheterna att förklara t.ex. brottsverktyg eller beslagtagna narkotika förverkad. Även övriga former av särskild rättsverkan som i dag kan meddelas i strafföreläggande måste kunna meddelas i samband med ordningsbot om tillämpningsområdet för denna form av lagföring läggs tidigare i rättskedjan.

13.2.2 En ökad användning av strafföreläggande och slopande av kravet på personligt sammanträffande

Enligt gällande regler har åklagaren möjlighet att utfärda strafföreläggande dels på böter, dels på villkorlig dom med eller utan böter. Detta innebär att åklagaren inte kan strafförelägga avseende villkorlig dom med samhällstjänst. Inte heller kan ett strafföreläggande avse skyddstillsyn eller fängelse.

Av statistiken framgår att strafföreläggande avseende villkorlig dom utfärdas i relativt sett få fall (1 893 villkorliga domar jämfört med 39 168 bötesstraff år 2008). Här kan tilläggas att det totala antalet villkorliga domar, utan samhällstjänst, år 2008 var 8 424 stycken. Andelen villkorliga domar som förelades av åklagare och som godkändes var således endast 22 procent.

Att andelen villkorliga domar som meddelas genom strafföreläggande är låg kan givetvis hänga samman med att det i många fall har saknats förutsättningar för att utfärda strafföreläggande, t.ex. för att omständigheterna kring brottet inte är tillräckligt klara eller för att den misstänkte förnekar brott. Det går knappast att i detta sammanhang bilda sig någon säker uppfattning om hur många fall som har gått till domstol av sådana skäl.

Men den låga andelen har förmodligen också ett samband med att det, för att strafföreläggande ska kunna användas, krävs att det ska vara uppenbart att rätten, om ärendet hade gått till domstol, skulle ha dömt på det sättet.

Det kan därför finnas skäl att i ett lämpligt sammanhang se över om detta krav bör finnas kvar eller om förutsättningarna för villkorlig dom genom strafföreläggande skulle kunna formuleras på något annat sätt.

En förändrad lagtext i 48 kap. 4 § andra stycket RB skulle exempelvis kunna se ut på följande sätt.

Nuvarande lydelse

4 § Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.

Föreslagen lydelse

4 § Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det finns grundad anledning att anta att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.

I detta sammanhang kan också kravet på att ett strafföreläggande avseende villkorlig dom måste delges den misstänkte vid ett personligt sammanträffande tas upp till diskussion (se bl.a. 3 § förordningen [1964:740] med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål). Det finns skäl att anta att denna bestämmelse bidrar till att andelen villkorliga domar som meddelas i form av strafföreläggande är så förhållandevis liten som den är. Man kan fråga sig varför denna ordning ska gälla när motsvarande krav inte ställs på tingsrätten i de fall den tilltalade inte kommer till förhandlingen. Då kan ju domstolen, om saken kan utredas tillfredsställande, döma till bl.a. villkorlig dom i den tilltalades utvaro. Den information om vad den villkorliga domen innebär som den dömde behöver skickas sedan till honom eller henne i form av ett formulär med posten (se 12 § [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.). Kravet på personlig delgivning är väldigt arbets- och tidskrävande samtidigt som det kan ifrågasättas om det tillför något väsentligt.

En annan frågeställning i samband med strafföreläggande är, om det är möjligt och lämpligt att låta åklagaren utfärda strafföreläggande avseende strängare påföljder än böter och villkorlig dom med eller utan böter. Det kan finnas skäl att utreda frågan, om åklagaren skulle kunna utfärda strafföreläggande på t.ex. på villkorlig dom och samhällstjänst. Frågan kan ses mot bakgrund av det redan i dag är möjligt att döma en tilltalad till flera månaders fängelse i hans eller hennes utvaro.

13.3 Översyn av straffskalorna

Vi har i det föregående diskuterat om man genom ändringar i RB kan skapa en möjlighet för Polisen att i fler fall lagföra brott genom att utfärda ordningsbot. En sådan förändring skulle i ett slag göra det möjligt att tidigare lägga lagföringen för ett stort antal brottstyper.

En annan fråga är om man, även utan att genomföra en sådan förändring av förutsättningarna för utfärdande av ordningsbot, kan åstadkomma en förskjutning av lagföringen från åklagare och domstol till Polisen. Vi tänker då på frågan, om det finns brott som i dag enligt sina straffskalor beivras med

dagsböter men som i stället skulle kunna leda till penningböter. Det är ju just skillnaden mellan penningböter och dagsböter som sätter gränsen för Polisens lagföringsmakt. Frågeställningen bygger på tanken att det kan finnas brottstyper som har straffskalor som kan ifrågasättas utifrån ett proportionalitetstänkande eller vid vilka man eventuellt kan tänka sig att tydligt avgränsa en ringa form av brottet som kan ges en särskild straffskala. Vi vill dock framhålla att den modell för tidigare lagföring som vi har tagit upp i avsnitt 13.2.1 är den mest naturliga.

En brottstyp vars straffskala man skulle kunna se över är överträdelse av lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra föremål. Mot bakgrund av den påföljdspraxis som råder för sådana brott kan det finnas skäl att ställa frågan, om det inte skulle vara lämpligt att omformulera straffskalan för brott mot knivlagen så, att penningböter infördes i denna.

Ett annat brott där man, mot bakgrund av den schablonartade påföljdspraxis som råder, skulle kunna göra liknande överväganden är ringa narkotikabrott som avser *bruk* av narkotika samt dopningsbrott som är ringa (se 3 § lagen [1991:1969] om förbud mot vissa dopningsmedel).

Olovlig körning som inte är grov bestraffas i de flesta fall med böter. Frågan är om inte penningböter kunde vara tillräckligt, t.ex. för de fall då det inte finns några försvårande omständigheter och brottet även i övrigt är att anse som mindre allvarligt. Ett sådant resonemang kan utgå bl.a. från en jämförelse med hastighetsöverträdelser, som lagförs med penningböter, ibland tämligen höga sådana, trots att vi här mera generellt kan tala om en ökad trafikfara.

Också när det gäller enklare slag av rattfylleri, t.ex. om någon har blivit er-tappad i en trafikkontroll med relativt sett låg blodalkoholhalt eller halt alkohol i utandningsluften och det inte kan sägas att körningen var särskilt farlig, skulle man kunna diskutera om det vore möjligt att använda penningböter i stället för dagsböter.

Liknande resonemang skulle eventuellt kunna föras beträffande de ringa förmögenhetsbrotten. Man kan diskutera om man beträffande exempelvis snatteri skulle kunna införa penningböter i straffskalan. En sådan ordning skulle innebära att en mycket stor majoritet av varuhussnatterierna kunde lagföras genom ordningsföreläggande på platsen. Motsvarande förändringar skulle kunna diskuteras även beträffande bedrägligt beteende och åverkan-skadegörelse.

I samtliga uppräknade fall skulle ändringar av straffskalorna i enlighet med vad vi här har skisserat leda till att en mängd mindre allvarliga brott skulle kunna lagföras på plats av polisen.

13.4 Avslutande synpunkter

I detta kapitel lägger vi inte fram några färdiga förslag. Eventuella lagändringar fordrar naturligtvis ett beredningsunderlag av sedvanligt slag. Ändrade straffskalor kan få oönskade effekter för t.ex. de tvångsmedel som kan

användas. Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en särskild utredare som får se över de frågor som har lyfts fram i detta kapitel.

En sak som kan övervägas i sammanhanget är om termen ordningsbot bör behållas om möjligheter för Polisen att lagföra i fler fall än nu införs. En och annan skulle nog tycka att exempelvis ett snatteri eller ett ringa narkotikabrott inte är en ordningssak. Ett mera neutralt begrepp skulle möjligen kunna vara *bötesföreläggande*. På motsvarande sätt skulle strafföreläggandena kunna kallas *påföljdsföreläggande*. Det är för övrigt redan så i dag att åklagare i strafföreläggande kan förelägga annat än det som i mera formell mening är straff (nämligen villkorlig dom).⁷⁸

⁷⁸ Det kan nämnas att förslag om en ändrad terminologi lades fram i SOU 2005:84.

14 Uppföljning

RIF-arbetet kommer, allt eftersom det fortskrider, att innebära väsentliga förbättringar när det gäller möjligheterna att följa upp mängdbrottshanteringen.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har emellertid redan nu vidtagit åtgärder som innebär bättre möjligheter att följa upp Polisens mängdbrottshandling när det gäller såväl effektivitet som kvalitet. De utvidgade möjligheterna till uppföljning leder i sin tur till bättre förutsättningar för en utvärdering av verksamheten

Detta kapitel innehåller först en mycket översiktlig beskrivning av möjligheterna till uppföljning av mängdbrottshandling – en fråga som tidigare har berörts på flera platser i slutredovisningen – varefter vi beskriver hur möjligheterna kan förväntas bli förbättrade framöver. I avsnittet därefter beskrivs hur Polisen och Åklagarmyndigheten har gått till väga för att man på ett bättre sätt ska kunna följa upp handlingen av mängdbrotten.

14.1 Möjligheterna till uppföljning

Det ingår i vårt uppdrag att vi långsiktigt ska säkerställa samverkansrutiner som skapar förutsättningar för uppföljning och utvärdering av den samlade mängdbrottshandling. Vi har bl.a. därför sett närmare på vilka möjligheter som i dag finns att utvärdera och följa upp mängdbrottshandling i rättsväsendet och hur dessa möjligheter kommer att förändras framöver. I nästa avsnitt kommer vi att beskriva vissa förbättringar som har genomförts under arbetet med detta uppdrag.

Vi har redan tidigare beskrivit att Polisen, Åklagarmyndigheten och tingsrätterna använder olika enheter för att mäta och följa upp sin respektive verksamhet (se bl.a. avsnitt 4.1). Det är vidare så att det i dagsläget inte går att på automatisk väg följa en brottsmisstanke på dess väg genom systemet, dvs. från polisanmälan till det att saken avslutas, t.ex. genom en dom i tingsrätten. Detta kan uttryckas så att det inte finns full spårbarhet i systemet. En konsekvens av det är att det är svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om totala genomströmningstider. Vidare kan man inte med lätthet skapa sig någon bild av slutresultatet av handlingen, dvs. av om en viss brottsmisstanke har lett till lagföring eller inte.

Ett av syftena med RIF-arbetet är att det ska bli möjligt att följa ett ärende från polisanmälan till verkställd dom, vilket ska leda bl.a. till förbättrade möjligheter till statistik och uppföljning. RIF-arbetet har emellertid delats upp i etapper och alla mål kommer inte att uppfyllas genom den första etappen. I etapp 1 kommer fokus att ligga på införandet av ett elektroniskt huvudflöde. Det innebär bl.a. att en elektronisk stämningsansökning ska vara

införd under år 2011. Det innebär vidare att domsluten i hovrättens brottmål senast den 30 september 2011 ska vara utformade på ett sådant sätt att informationen i dessa avgöranden är möjlig att rapportera elektroniskt. Man beräknar att det under första kvartalet år 2012 ska ha införts ett strukturerat informationsflöde genom hela brottmålskedjan, från Polis till Brå. Fokus ligger på flödet framåt i kedjan, dvs. att information ska återanvändas i alla led. Däremot kommer det inte att finnas full spårbarhet bakåt. En sådan spårbarhet bakåt beräknar man kunna skapa först genom den tredje etappen, som ännu inte är tidssatt.

Arbetet bygger på att det finns en för samtliga myndigheter gemensam begrepps nivå. De brottskoder som används i dag kommer delvis att överges och kommer så småningom, i en senare etapp, att helt ersättas i syfte att de nya koderna ska ge mer kriminologisk information. Domstolarna, däribland tingsrätterna, ska från och med början av år 2012 besvara varje åtal på brottsmisstankenivå. Det innebär att Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra för varje prövad brottsmisstanke kommer att ta emot information om utgången. Möjligheterna att få fram information om det slutliga utfallet av en brottsmisstanke kommer därigenom att bli avsevärt bättre än i dag.

I den första etappen kommer det inte att införas någon information i systemet som utvisar om det är fråga om en polisledd förundersökning. Man kommer alltså inte att kunna välja ut just sådana brottsmisstankar och följa dem i större utsträckning än man kan redan i dag. Enligt information från Justitiedepartementets SI-enhet kommer den informationen emellertid att föras in i en senare etapp.

Däremot kommer man redan genom den första etappen att kunna välja ut exempelvis brottsmisstankar med en viss rubricering och följa dessa. Enligt vår uppfattning bör man, genom att välja ut ett antal vanligt förekommande brottsmisstankar som typiskt sett förekommer i förundersökningar som är polisledda, kunna få till stånd en betydligt säkrare uppföljning än i dag av såväl genomströmningstider som av utfallet i lagföringsfrågan.

Som har nämnts tidigare (se kapitel 9) kan också Brå:s arbete med att kvalitetssäkra RUS-databasen innebära förbättrade möjligheter till uppföljning av mängdbrotten.

14.2 En bättre uppföljning av mängdbrottshanteringen

Under den föregående rubriken har vi utvecklat bl.a. vilka möjligheter som RIF-samarbetet kommer att innebära när det gäller uppföljning av mängdbrotten. Polisen och Åklagarmyndigheten har emellertid samverkat för att redan nu kunna följa upp mängdbrotten, dvs. brott där förundersökningen leds av polis, på ett bättre sätt än tidigare. I detta avsnitt beskrivs de åtgärder som har vidtagits.

Polisens uppföljning har tidigare inte haft sikte särskilt på den kategori brott som regeringen har definierat som mängdbrott. I de brottskategorier som Polisens uppföljning hittills har avsett har det kunnat ingå både sådana brott som typiskt sett utreds under ledning av polis och sådana brott där förunder-

sökningen typiskt sett leds av åklagare. Som ett exempel kan nämnas kategorin *våld*, som kan innefatta misshandel, grov misshandel och mord m.m. En misshandel av normalgraden kan ofta utredas självständigt av polismyndigheten. Ett mord ska däremot vara föremål för en åklagarledd förundersökning. En uppföljning som tar sikte enbart på de kategorier som Polisen hittills har använt ger alltså inte någon tydlig bild av just mängdbrotts hanteringen.

I syfte att man bättre ska kunna följa upp mängdbrotts hanteringen har Polisen valt ut de brottskoder som betecknar brott beträffande vilka förundersökningen *typiskt sett* leds av en polismyndighet. På detta sätt har man, inom ramen för den befintliga uppföljningsmodellen, skapat förutsättningar för uppföljning av de brott som regeringen har definierat som mängdbrott.⁷⁹

Man har också velat göra skillnad mellan de slags brott som i princip är klara för redovisning i samband med upptäckt (typiska bötesbrott) och brott som normalt sett kräver ytterligare åtgärder innan de kan redovisas. Det kan ju vara så att en polismyndighet i stor utsträckning lyckas väl med att effektivt hantera de utredningar som normalt är färdiga direkt, medan man lyckas sämre med de utredningar som kräver ytterligare åtgärder. Det är då önskvärt att detta kommer fram i statistiken. Även i övrigt finns det ett intresse av att uppföljningen gör skillnad mellan olika slags brott. I syfte att skapa förutsättningar för en sådan, mer förfinad uppföljning, har de utvalda brottskoderna grupperats i sex olika mängdbrottskategorier, nämligen

1. typiska bötesbrott,
2. misshandel,
3. stöld,
4. bedrägeri,
5. skadegörelse och
6. övrigt.

Den första kategorin, *typiska bötesbrott*, innehåller sådana brott där omständigheterna oftast är klara och där ärendet kan avslutas i nära anslutning till brottet. Snatteri, brott mot knivlagen, rattfylleri, olovlig körning och ringa narkotikabrott är exempel på sådana brott. Polisens mål avseende en majoritet av dessa brott är att utredningen ska slutföras i direkt anslutning till att brottet har begåtts eller uppdagats. Övriga kategorier innehåller sådana brott som ofta kräver ytterligare åtgärder.

Sedan februari 2010 mäter Rikspolisstyrelsen för de uppräknade mängdbrottskategorierna:

- genomsnittliga genomströmningstider (från beslut att inleda en förundersökning till beslut om att antingen redovisa till åklagare eller att avsluta ärendet),
- andelen ärenden som har redovisats till åklagare av de ärenden som har kommit in samt
- antalet ärenden som har redovisats till åklagare.

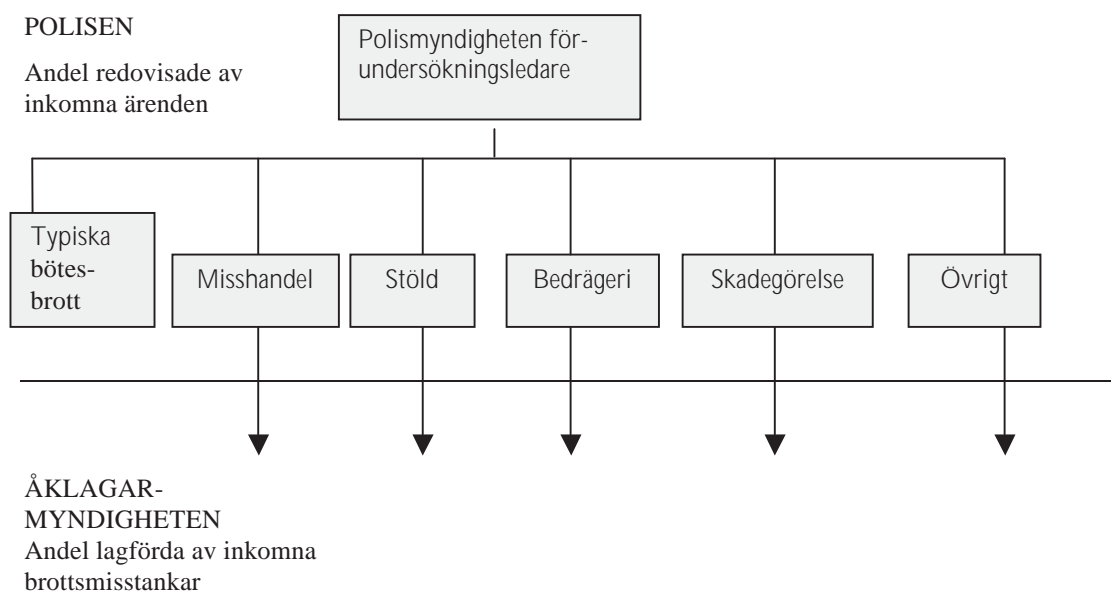
⁷⁹ Det har på flera andra platser i den här slutredovisningen framgått att det inom den befintliga uppföljningsmodellen inte går att följa de utredningar som *faktiskt* leds av polis, se t.ex. avsnitt 4.1.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har enats om att i mängdbrottsuppföljningen använda sig av samma brottskoder och brottskategorier. Åklagarmyndigheten har alltså gjort motsvarande kategoriindelning. Polisens och Åklagarmyndighetens uppföljning kan då på ett bättre sätt komma att avse samma sak. Visserligen mäter man inte samma enheter, eftersom Polisen ser till ärenden medan Åklagarmyndigheten mäter brottsmisstankar. Volymerna är ändå så pass stora att uppföljningen bedöms ge en bra bild.

I syfte att man skulle kunna få en bättre uppfattning av om de utredningar som polismyndigheterna redovisar till Åklagarmyndigheten håller tillräckligt hög kvalitet har man, från april 2010, kompletterat effektivitetsmättet *andel redovisade ärenden till åklagare* med Åklagarmyndighetens kvalitetsmätt *andel lagförda brottsmisstankar*. Genom att använda lagföringsdata från Åklagarmyndigheten kan man då se hur stor andel av de polisleda förundersökningar som redovisas till åklagare som faktiskt leder till ett lagföringsbeslut av åklagaren. Om en polismyndighet redovisar en stor andel av de inkomna ärendena till åklagare samtidigt som det visar sig att en förhållandevis låg andel av dessa leder till lagföring, kan det finnas anledning till diskussion om vad detta beror på. En orsak kan tänkas vara att utredningarna behöver bli bättre eller att förundersökningar som polismyndigheten borde ha lagt ned redovisas till åklagare.

Åklagarmyndigheten levererar sålunda månatligen data till Rikspolisstyrelsen, som därmed löpande kan följa upp om de utredningar som Polisen redovisar leder till lagföring.

Figuren nedanför visar hur uppföljningen avseende brott där förundersökningen typiskt sett är polisledd speglas mot Åklagarmyndighetens lagföringsstatistik. Polisen redovisar för respektive kategori hur stor andel av inkomna *ärenden* som redovisas till Åklagarmyndigheten, som samtidigt redovisar hur stor andel av inkomna *brottsmisstankar* som har lagförts. Det är i dag inte möjligt att inom ramen för den löpande uppföljningen redovisa lagföringen för just de unika ärenden som har redovisats till Åklagarmyndigheten. Däremot kan Polisen och Åklagarmyndigheten redovisa data för ärenden och brottsmisstankar *under samma tidsenhet*, vilket ger en god bild av förhållandet mellan effektivitet och kvalitet.



Figur 1.

Sammanfattningsvis kan man säga att de förändringar som har gjorts har skapat bättre möjligheter till uppföljning avseende både kvalitet och effektivitet när det gäller hanteringen av de brott som regeringen har definierat som mängdbrott. De förbättrade möjligheterna till uppföljning leder i sin tur till bättre förutsättningar för en utvärdering av verksamheten.

Bilagor

Bilaga 1 Regeringsuppdraget

Bilaga 2 *Rationella lagföringsmetoder och effektivt utnyttjande av rättsväsendets resurser*. En promemoria av Martin Borgeke

Bilaga 3 Sammanställning av resultatet av tingsrättsenkäten

Bilaga 4 Sammanställning av resultatet av enkäten till åklagarkamrarna

Bilaga 1 Regeringens uppdrag



Regeringsbeslut I:11
2009-05-07 Ju2009/3950/Å

Justitiedepartementet

- Till:
1. Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 STOCKHOLM
 2. Åklagarmyndigheten
Box 5553
114 85 STOCKHOLM
 3. Domstolsverket
551 81 JÖNKÖPING

Uppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv samverkan och handläggning av mängdbrott

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket att gemensamt vidta åtgärder för en ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott.

Med mängdbrott avses i detta uppdrag brott beträffande vilka förundersökning enligt gällande reglering leds av en polismyndighet.

I uppdraget ingår att vidta åtgärder för att:

- genom ökad effektivitet och förbättrad samverkan minska den totala handläggningstiden för ett mängdbrottsärende, och
- långsiktigt säkerställa samverkansrutiner som skapar förutsättningar för uppföljning och utvärdering av den samlade mängdbrottshanteringen.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ska dessutom vidta åtgärder för att inom sina respektive ansvarsområden:

- se till att utredningsarbetet i största möjliga utsträckning genomförs i anslutning till att brottet har inträffat och att beslut om ärendets fortsatta handläggning fattas skyndsamt,
- minska antalet överlämnanden inom och mellan de brottsutredande myndigheterna, och
- långsiktigt säkerställa kompetens, beslutsbefogenheter och ansvarstagande i varje del av den brottsutredande verksamheten.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@justice.ministry.se

Besöksadress
Rosenbad 4

Telefax
08-20 27 34

Telex
178 20 PREMIER S

I uppdraget ingår för samtliga myndigheter att redogöra för vilket utvecklingsarbete som bedöms nödvändigt för en effektivare mängdbrottshantering.

Om det, utöver vidtagna åtgärder inom gällande reglering, bedöms finnas behov av författningsändringar ska detta redovisas särskilt.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen vill skapa ökad trygghet mot brott. Detta förutsätter att rättsväsendets myndigheter kan reagera snabbt och effektivt mot alla typer av brottslighet. Mängdbrottslighet utgörs typiskt sett av brott med stor påverkan i vardagen för de brottsoffer som drabbas. Det är angeläget för den enskildes rättstrygghet att mängdbrotten hanteras effektivt av rättsväsendet med fortsatt höga rättssäkerhetskrav. Regeringen vill genom ökad effektivitet och förbättrad samverkan uppnå väsentligt högre lagföring och kortare handläggningstider för mängdbrottsärenden.

Regeringen har i den senaste budgetpropositionen bedömt att den totala handläggningstiden från det att brottsanmälan kommer in till dess att dom meddelas fortfarande är för lång, att det inte minst ur ett brottsofferperspektiv är angeläget att handläggningstiderna kortas och att det är viktigt att alla myndigheter inom rättsväsendet samverkar för att uppnå en så effektiv samlad verksamhet som möjligt. I gällande regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket uppställs återrapporteringskrav med anknytning till regeringens bedömningar i budgetpropositionen.

Rättsväsendets handläggning av mängdbrott har behandlats i flera tidigare sammanhang¹. Det har även under lång tid framförts kritik mot den brottsutredande verksamheten inklusive mängdbrottshantering². De brottsutredande myndigheterna har under flera år arbetat för att förbättra mängdbrottshantering. Rikspolisstyrelsen inledde 2005 ett mängdbrottsprojekt med syftet att långsiktigt reducera mängdbrottsligheten och öka antalet personupplärade brott. Åklagarmyndigheten beslutade 2006 att anställa flera specialiståklagare för mängdbrottsbekämpning och genomförde vidare under 2007 en utvärdering av de allmänna åklagarkamrarnas mängdbrottsbekämpning.

Regeringen anser emellertid att det finns ett behov av att ytterligare intensifiera arbetet vid myndigheter och domstolar för att utveckla

¹ se t.ex. delbetänkanden från Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) och rapporten Snabbspåret. En försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål.

² se t.ex. JO-beslut, dnr 2672-2008.

former för en ökad effektivitet och förbättrad samverkan vid handläggning av mängdbrott.

Ytterligare planerade åtgärder

Med de höga krav på kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet som måste ställas på brottsutredningsverksamheten i stort följer ett behov att överväga om de regler som de brottsutredande myndigheterna har att tillämpa är ändamålsenliga och väl anpassade till gällande krav i samhället. Mot denna bakgrund avser regeringen att också ge särskilda utredare i uppdrag att utreda *dels* vissa grundläggande frågor rörande förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, bl.a. om objektivitetskravet och förundersökningsledarens ansvar, *dels* förutsättningarna för vissa förändringar i reglerna om förundersökningsbegränsning.

Redovisning av uppdraget

En delredovisning av hur uppdraget fortskrider med bl.a. en redogörelse för vilka problemområden som har identifierats ska lämnas senast den 30 november 2009. Uppdraget ska slutredovisas gemensamt av myndigheterna till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 28 maj 2010.

På regeringens vägnar

Beatrice Ask

Eva Bloch

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Justitiedepartementet/PO
Justitiedepartementet/DOM

Bilaga 2

Rationella lagföringsmetoder och effektivt utnyttjande av rättsväsendets resurser⁸⁰

En promemoria av Martin Borgeke

Bakgrund

Den grundläggande modellen för lagföring är att polisen utreder brott, åklagaren beslutar i åtalsfrågan samt för talan vid domstol och domstolen dömer i målet. En ordning av detta slag är i många fall både ändamålsenlig och nödvändig för att rättssäkerheten ska kunna tryggas. Sedan lång tid tillbaka har man emellertid ställt frågan, om det verkligen är nödvändigt att alla brottmål hanteras av domstol. Bakgrunden till frågeställningen är att det inom rättsväsendet hanteras en mycket stor mängd brott; det rör sig om ett par hundra tusen varje år. Samtidigt är förfarandet i domstol resurskrävande. Under årens lopp har det också skett en förändring på så sätt att domstolarna numera hanterar endast en mindre del av alla de brott som blir föremål för lagföring medan majoriteten av brotten slutligt handläggs av polis genom föreläggande av ordningsbot och av åklagare genom strafföreläggande.

I uppdraget till myndigheterna att effektivisera mängdbrotts hanteringen ligger att överväga förändringar i arbetssätten som innebär att antalet överlämnanden inom och mellan myndigheter minskar. En allmän bakgrund till uppdraget är att man vill öka effektiviteten inom rättsväsendet, något som regeringen också särskilt har lyft fram i budgetpropositionen för år 2010 (se prop. 2009/10:1 s. 21). Ett sätt att öka effektiviteten är att se till att inte större resurser än som är nödvändigt används i varje särskilt fall av lagföring. Mot denna bakgrund bör det övervägas om det bör göras några ytterligare förändringar när det gäller systemet för lagföring.

Att frågan är viktig hänger samman med att det inte torde finnas någon annan enskild åtgärd som skulle kunna öka effektiviteten inom rättsväsendet lika mycket som en som går ut på att lagföringen av ett brott, som nu handläggs av åklagare genom strafföreläggande eller i domstol, sker omedelbart på platsen i samband med ett polisingripande. I sådana fall blir man nämligen av med åtskilliga resurskrävande överlämnanden. Samtidigt sparar det naturligtvis också resurser om ett brott, som nu handläggs i domstol, i stället slutligt kunde hanteras genom att åklagaren utfärdar strafföreläggande.

Det anges särskilt i myndigheternas uppdrag att de, om de bedömer att det finns ett behov av det, är oförhindrade att föreslå författningsändringar. Jag kommer att lämna vissa förslag till lagändringar i denna promemoria. Jag

⁸⁰ Promemorian har tagits fram inom ramen för regeringens mängdbrottsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket. En redovisning av myndigheternas inställning till de frågor som tas upp i promemorian finns i kapitel 13.

har dock den tämligen självklara uppfattningen att om det ska göras förändringar som innebär att fler fall än för närvarande ska kunna lagföras genom ordningsföreläggande eller strafföreläggande krävs det att frågan bereds på sedvanligt sätt inom utredningsväsendet. Utan noggranna lagförarbeten och ordentliga förberedelser går det självfallet inte att genomföra förändringar av det slag som jag tar upp i denna promemoria. Mina förslag ska därför endast ses som exempel på hur man skulle kunna gå tillväga.

Jag är medveten om att frågeställningar av det slag som jag diskuterar i det följande tidigare har tagits upp av Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) i betänkandena (SOU 2002:44) *Snabbare lagföring 3 - Snatteribrottet*, (SOU 2003:74) *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen* och (SOU 2005:84) *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*. Det kan tilläggas att frågorna har tagits upp även på andra håll.

Brott har olika svårhetsgrader men är också olika lätta att utreda

Rättsväsendet får, som nämnts, varje år ta hand om ett par hundra tusen brott. Merparten av dessa är förseelser av inte alltför allvarligt slag, ofta med anknytning till vägtrafiken. Exempel på detta är olika typer av trafikförseelser såsom hastighetsöverträdelser och rödljuskörningar. Andra exempel är brott mot bestämmelser om hur fordon ska vara utrustade och brott mot vägtrafikskattebestämmelserna. Alla dessa brott ryms inom definitionen mängdbrott.⁸¹

En annan kategori utgörs av brott som knappast kan betraktas som svåra men som ändå, genom att de förekommer tämligen ofta, sammantagna utgör ett samhällsproblem som måste tas på allvar. Det är här fråga om brott som normalt utgör mängdbrott. Det rör sig alltså om brott som berör många människor i vardagen såsom misshandel, olaga hot, stöld och bedrägeri samt skadegörelse. Men även narkotikabrott av inte alltför allvarligt slag räknas hit liksom exempelvis trafiknykterhetsbrott och vissa förfalskningsbrott. Andra brott i denna grupp är våld och hot mot tjänsteman samt våldsamt motstånd.

En tredje kategori brott utgörs av allvarliga gärningar såsom mord och dråp, grov misshandel, grov kvinnofridskränkning, allvarligare sexualbrott, mordbrand, grövre skattebrottslighet och allvarlig narkotikabrottslighet. I allmänhet är dessa brott inte mängdbrott.

Brotts svårhetsgrad kan alltså variera avsevärt, från rena bötesförseelser till mycket allvarlig brottslighet. Men brott kan också skilja sig avsevärt från varandra när det gäller förutsättningarna för att utreda dem och för att lagföra gärningsmannen eller gärningsmännen. Normalt förhåller det sig så att de enklare förseelserna är lätta att utreda. Vid sådana brott behöver heller inte lagföringsproceduren vara särskilt vidlyftig. Ofta är det ändamålsenligt och fullt acceptabelt att ordningsbot utfärdas av den ingripande polisen på platsen eller av polisen i ett senare stadium i form av ett s.k. kontorsföreläggan-

⁸¹ Även i denna promemoria är utgångspunkten att mängdbrott är brott vid vilka polismyndigheten är förundersökningsledare.

de. För den som har begått den aktuella förseelsen kan det i fall av detta slag ofta framstå som en fördel om det straffrättsliga förfarandet blir enkelt och smidigt.

Beträffande den kategori brott som är något allvarligare, däribland många av mängdbrotten, kan sägas att brottsutredningarna genomgående behöver vara mera utförliga. Många gånger är emellertid även dessa brott tämligen lätta att utreda. Någon särskild svårighet torde exempelvis i normalfallet inte vara förknippad med att utreda rattfylleribrott, brott mot knivlagen, snatterier och andra enklare förmögenhetsbrott eller enklare narkotikabrott. Och beträffande lagföringen krävs många gånger inte ett domstolsförfarande, utan det är fullt tillräckligt att gärningsmannen, om han eller hon erkänner brottet, får den straffrättsliga reaktionen genom ett strafföreläggande som utfärdas av åklagaren. Också här är det en poäng att denna lagföringsmetodik säkert för de allra flesta som har begått brott uppfattas som ett fördelaktigt sätt att få saken ur världen.

När det slutligen gäller den allvarligaste kategorin av brott står det klart att det krävs en ordentlig förundersökning, en process som tillgodoser högt ställda rättssäkerhetskrav och ett kvalificerat beslutsfattande avseende ansvarsfrågan och annat som gärningen aktualiserar. I dessa fall krävs alltså domstolsprövning med de rättssäkerhetsgarantier som ett sådant förfarande innehåller.

Det som har sagts nu kan uppfattas som tämligen trivialt. Frågan är emellertid var gränsen mellan de olika brottskategorierna bör dras eller, uttryckt på ett annat sätt, i vilka fall olika lagföringsmetoder bör tillämpas. I det följande ska jag diskutera detta.

Hur ska gränserna dras mellan de olika lagföringsmetodernas tillämpningsområden?

Det är naturligtvis lätt att peka ut de flesta av de brottstyper som bör kunna utredas genom förenklade förfaranden och lagföras genom föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande och att ange dem som kräver handläggning av domstol. Var de mera exakta gränserna går eller bör gå är det emellertid svårare att avgöra. Det finns nämligen ingen given gräns mellan brott som bör kunna föranleda ordningsbot och sådana, vid vilka ett ordningsbotsförfarande inte är lämpligt men där strafföreläggande bör kunna tillämpas. Inte heller finns det någon självskriven gräns för hur långt man kan sträcka sig när det gäller tillämpningen av strafföreläggande och när man når gränsen för när ett domstolsförfarande behövs. Av denna anledning är det inte konstigt att reglerna för tillämpningen av de olika straffprocessuella förfarandena har varierat från tid till annan.

Rättsväsendet har och kommer alltid att ha begränsade resurser. Detta är helt naturligt, även om det självklart kan diskuteras på vilken nivå dessa resurser bör ligga och hur rättsväsendet bör prioriteras i förhållande till annan allmän verksamhet. Men i och med att resurserna är begränsade är det av stor betydelse att de medel som tilldelas rättsväsendet används på det sätt som är mest ändamålsenligt.

Det kan sägas att den största nyttan hade rättsväsendets resurser gjort om de hade kunnat satsas på brottsförebyggande åtgärder på sådant sätt och i sådan utsträckning att brottsligheten hade minskat påtagligt. I vart fall i det korta och medellånga perspektivet är dock en sådan utveckling knappast att räkna med. Även om brottsprevention bör ges en hög prioritet får vi räkna med att brottsligheten framöver, åtminstone i det korta och medellånga perspektivet, kommer att se ut ungefär som i dag. Vi kommer alltså även i fortsättningen att ha en stor mängd brott som behöver utredas och lagföras. Frågan blir då hur detta bör ske.

Inom parentes kan nämnas att vad vi ser som brott inte är statistiskt. I takt med att samhället förändras skiftar vår syn på vilka beteenden som bör vara straffbelagda. Samhällsutvecklingen kan också föra med sig nya företeelser som statsmakterna anser bör motverkas genom kriminalisering. Samtidigt kan andra företeelser som vi tidigare såg allvarligt på framstå som mindre skadliga eller i vart fall som något som det straffrättsliga systemet inte bör belastas med. Det måste ständigt vara en uppgift för den lagstiftande makten att se till att straffsystemet används endast för sådant som vi inte kan tolerera och som inte bättre kan motverkas på annat sätt.

Frågan om hur en rationell hantering av brottsligheten bör läggas upp har alltså diskuterats under lång tid. Åtskilliga förändringar i systemet för brottsutredning och lagföring har också ägt rum. Ännu fler förslag till förändringar har lämnats. Dessutom har det gjorts ett flertal försök, ofta på lokal nivå, att på olika sätt effektivisera brottsutredningen och lagföringen. I myndigheternas redovisning lämnas en kort beskrivning av den utveckling som har skett. En grundläggande ambition har länge varit att brottsutredningen och lagföringen ska ske på sådant sätt att hanteringen, med beaktande av de krav på rättssäkerhet som måste ställas upp, sker så effektivt som möjligt. I detta ligger att ett mera komplicerat, och därmed dyrare, förfarande än som är nödvändigt inte ska tillämpas.

Att det inte ska användas ett mera komplicerat system för lagföring än som är nödvändigt leder till att tyngdpunkten i den brottsutredande verksamheten bör ligga hos polisen, att polisen bör ha hand om lagföringen av alla de brott vid vilka rättssäkerheten inte kräver ett utförligare förfarande, att övriga brott bör lagföras av åklagare i första hand och att domstolsförfarandet bör reserveras för sådana fall där rättssäkerheten kräver en fullständig rättegång. Enligt min åsikt är dagens system inte i alla delar uppbyggt på detta sätt. Och i vissa fall ger reglerna faktiskt en större möjlighet att tillämpa förenklade förfaranden än som används i praktiken. Min slutsats är att mycket av det som i dag hanteras inom domstolarna bör kunna skötas av åklagare eller polis och att en hel del av det som för närvarande kräver åklagarbeslut av olika slag bör kunna handläggas slutligt av polisen.

Vilken betydelse får det om besluten fattas tidigare i rättskedjan?

Inte sällan sägs att det avgörande inte är vad som i själva verket sker utan vad som synes ske. Tillämpat på de frågor som jag diskuterar här skulle det innebära att formerna för det rättsliga avgörandet skulle ha betydelse för

allmänhetens uppfattning att systemet verkligen fungerar och alltså att den som har begått ett brott också blir lagförd för detta. I denna uppfattning ligger inte sällan att det uppstår en allmänpreventiv effekt, inte bara av den straffrättsliga påföljden utan också genom det förfarande som tillämpas. Med ett sådant synsätt skulle man många gånger kunna tillämpa mildare påföljder, exempelvis villkorlig dom i stället för fängelse, om den misstänkte och sedan tilltalade fick genomgå en domstolsprocess.

Jag vill inte förneka att själva brottmålsförfarandet i sig kan ha en allmänpreventiv effekt i vissa fall. Hur stor denna är går det dock knappast att bilda sig någon närmare uppfattning om. Över huvud taget är de allmänpreventiva effekterna av brottmålshandlingen ganska oklara, även om få betvivlar att straffsystemet och systemet för lagföring har effekter av detta slag.

Vilka inslag i förfarandet som har störst allmänpreventiv betydelse kan det råda delade meningar om. Många menar t.ex. att hur kännbar den straffrättsliga påföljden blir spelar mindre roll för den som tänker sig att begå ett brott än upptäcktsrisken. För egen del tror jag att det ligger en hel del i detta. Det innebär att olika mindre justeringar av straffskalor för olika brott sannolikt har en ganska försumbar inverkan på benägenheten att begå brott medan risken för upptäckt ofta kan spela en ganska avgörande roll.

På motsvarande sätt kan jag föreställa mig att det för nivån på brottsligheten i samhället spelar liten, om någon, roll hur själva lagföringen går till. Samtidigt kan det knappast vara ett samhällligt intresse att den som har begått ett brott i så stor utsträckning som möjligt ska behöva hamna i domstol. Detta gäller i all synnerhet som en stor andel av dem som blir ertappade med att ha begått brott inser det felaktiga i sitt beteende och också för det mesta tar rättelse av lagföringen.

Det resonemang som jag här har fört leder mig till slutsatsen att det knappast får någon betydelse för nivån på straffsystemets allmänpreventiva effekt om det sker en fortsatt förskjutning av lagföringsbesluten nedåt i den s.k. rättskedjan.

Partsinflytandet i brottmålsprocessen

Av betydelse i sammanhanget är självfallet att de olika lagföringsbesluten fattas under sådana förutsättningar att det grundläggande kravet på en rätts säker hantering tillgodoses. I detta sammanhang inställer sig emellertid också en annan frågeställning. Den gäller vilket partsinflytande som bör tillåtas inom brottmålsprocessen.

I tvistemålsprocessen är partsinflytandet mycket stort. Undantar vi de s.k. familjemålen disponerar parterna alldeles över det som de tvistar om. De utformar i grunden sina yrkanden på det sätt som de själva vill, de har frihet att åberopa de omständigheter till stöd för sin talan som de önskar och de råder helt och hållet över om de vill förlikas med motparten, om de vill medge motpartens talan eller om de vill satsa på att själva vinna processen.

I brottmålsförfarandet ser det delvis annorlunda ut. Åklagaren har en åtalsplikt, låt vara att den delvis är genombruten, som innebär att åklagaren har en skyldighet att föra tala om ansvar eller att utfärda strafföreläggande när

det gäller brott som hör under allmänt åtal. Och över rättsföljden, dvs. den påföljd som döms ut, råder åklagaren endast om strafföreläggande utfärdas och alltså inte om saken går till domstol. Men samtidigt har parterna ett betydande utrymme att manövrera också när det gäller brottmål. Det har redan antytts att åklagaren har möjlighet att i vissa fall låta bli att åtala. Detta kan ske genom att åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse. Det finns, på ett tidigare stadium, en möjlighet att begränsa förundersökningen. Den misstänkte kan också välja om han eller hon vill godkänna ett föreläggande om ordningsbot eller ett strafföreläggande. Och under processen vid tingsrätten kan åklagaren lägga ned åtalet. När tingsrättens dom har fallit kan den vid tingsrätten tilltalade och åklagaren välja om han eller hon vill överklaga domen eller inte (något som naturligtvis gäller också för tvistemålsdelen).

Trots att parterna även inom brottmålsprocessen alltså kan manövrera en del måste det konstateras att vår reglering av denna process delvis fortfarande är präglad av ett inkvisitoriskt förhållningssätt. Detta gäller särskilt påföljdsbestämningen i domstol. Här framställer åklagaren inte alltid ett preciserat yrkande. Den tilltalade har i och för sig oftare synpunkter på den eventuella påföljden. Men i denna del har domstolen en tämligen oinskränkt beslutanderätt. Det är också regelmässigt domstolen som skaffar in den utredning som behövs som underlag. Domstolen har alltså ett särskilt ansvar i detta avseende.

Ett visst genombrott av den här beskrivna principen om domstolens makt över påföljdsbestämningen utgör systemen med ordningsbot och strafföreläggande. Kan föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande utfärdas förutsätter förfarandet att den misstänkte godkänner förelägget för att processen ska kunna avslutas på detta sätt. Beträffande den mindre allvarliga brottsligheten har lagstiftaren alltså godtagit att ett erkännande ska kunna få till följd att den misstänkte åläggs en straffrättslig påföljd. En modell av detta slag liknar i stor utsträckning den möjlighet som i tvistemålsprocessen alltid står den svarande parten till buds, nämligen att medge motpartens talan.

Det måste diskuteras om vi ska behålla den syn på brottmålsprocessen i domstol som gällande regelverk ger uttryck för. Under senare år har det allt oftare framförts idéer om att brottmålsförfarandet bör bli mera likt tvistemålsprocessen. Dessa idéer bygger på tanken att den enskilde, på samma sätt som han eller hon betros med att kunna bevaka sina civila rättigheter, bör kunna ges förtroendet att ta tillvara sina rättigheter inom brottmålshandlingen. Någon har formulerat frågeställningen så här: ”Är det inte dags att myndigförklara parterna i brottmålsprocessen?”⁸² Och på den frågan skulle jag vilja svara: Jo, det är hög tid!

Ett ökat partsinflytande i brottmålsprocessen skulle kunna få positiva effekter på mer än ett plan. Här fokuserar jag emellertid på att det skulle kunna leda till att lagföringsbesluten kan fattas tidigare i rättskedjan och att man skulle kunna öka effektiviteten och spara resurser genom att minska antalet åtal till förmån för strafföreläggen. Självfallet skulle det också få positiva effekter – och större sådana – om man kunde minska antalet strafföreläggen till förmån för föreläggen av ordningsbot.

⁸² Stefan Strömberg i *Blandade uppsatser – En vänbok till Lars-Göran Engström*.

En och annan kan möjligen uppfatta det som äventyrligt att på det här skisserade sättet föra lagföringsbeslutet längre tillbaka i rättskedjan. Jag vill då framhålla att den som vill få sin sak prövad av domstol alltid ska ha denna rätt. Vad som krävs av den enskilde är då endast att han eller hon inte godkänner föreläggandet av ordningsbot eller strafföreläggandet. Något aktivt handlande krävs alltså inte utan passivitet räcker.

Kriminaliseringens betydelse för handläggningsformerna

Som reglerna är utformade styrs möjligheterna att använda förenklade lagföringsmodeller av straffskalan för det brott som är aktuellt eller, när det gäller strafföreläggande, av vilken påföljd som åklagaren anser att brottet bör föranleda. Detta är i sin tur beroende av straffskalorna för brotten. Denna ordning är klar och tydlig, men inte självklar. Man kan tänka sig att man använder andra metoder för att styra handläggningsformen. Men innan jag kommer in på de tankar som jag har i denna fråga kan det finnas anledning att något beskriva hur den nuvarande regleringen är upplagd.

Ordningsbot

Enligt 48 kap. 13 § RB får ordningsbot utfärdas för brott vars straffskala innehåller endast penningböter. Föreläggande av ordningsbot utfärdas av polisman.

Föreläggande av ordningsbot får inte utfärdas om den misstänkte förnekar gärningen eller om det finns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras. I föreläggandet av ordningsbot måste alla de brottsliga gärningar som polismannen känner till att den misstänkte har begått tas med.

Om föreläggandet av ordningsbot godkänns av den misstänkte gäller det som en dom som har vunnit laga kraft.

Hur höga penningböterna ska vara i de fall som ordningsbot utfärdas bestäms i princip av Riksåklagaren. Riksåklagarens beslut tas in i SFS. För närvarande finns Riksåklagarens beslut i författningen Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott.

Under år 2009 utfärdade Polisen 281 525 förelägganden om ordningsbot, exklusive de förelägganden som var resultatet av övervakning med automatisk trafikamera. Sådan övervakning föranledde under det årets tre första kvartal ytterligare nästan 58 000 förelägganden.

Det hade varit intressant att veta hur stor andel av föreläggandena som godkändes, men någon sådan statistik har jag inte haft tillgång till. Såvitt jag kan förstå godkändes emellertid de utfärdade ordningsföreläggandena i mycket stor utsträckning.

Strafföreläggande

Enligt 48 kap. 4 § RB får strafföreläggande utfärdas för brott för vilka böter, dock inte normerade böter, ingår i straffskalan. Detta innebär att strafföreläggande kan utfärdas även i fall då straffskalan innehåller både böter och fängelse. I sådana fall är det möjligt att i stället för böter låta strafföreläggandet lyda på villkorlig dom med eller utan böter. Detta sistnämnda får dock ske endast om det är uppenbart att rätten skulle ha dömt till sådan påföljd.

Undantag från möjligheten att förelägga den misstänkte villkorlig dom gäller för fall då det finns anledning att förena den villkorliga domen med samhällstjänst och då den misstänkte är under 18 år.

Ett strafföreläggande utfärdas av åklagaren.

På samma sätt som vid föreläggande av ordningsbot gäller att ett godkänt strafföreläggande har samma verkan som en lagakraftägande dom.

På ungefär motsvarande sätt som beträffande ordningsbot har Riksåklagaren utfärdat anvisningar för vilket antal dagsböter som bör tillämpas vid strafföreläggande. Dessa finns i RÅPM 2003:2. Dessutom har Riksåklagaren utfärdat anvisningar för beräkning av dagsbotens belopp.

Åklagarna utför sitt arbete på eget ansvar och är inte formellt bundna av Riksåklagarens anvisningar. Finns det inte i det särskilda fallet anledning att avvika från dessa följs de dock av åklagarna. Det kan tilläggas att de i allmänhet följs även av domstolarna. Den som inte godkänner ett strafföreläggande utan vill ha en domstolsprövning kan alltså, om domstolen kommer fram till att personen i fråga har gjort sig skyldig till det aktuella brottet, inte förvänta sig att domstolen behandlar honom eller henne gynnsammare när det gäller påföljden. I stället lyder domstolens dom med få undantag på den påföljd som åklagaren angav i strafföreläggandet.

År 2008 lagfördes genom strafföreläggande i totalt 41 061 fall. Av dessa avsåg 39 168 böter och 1 893 villkorlig dom med eller utan böter.

Även beträffande strafföreläggandena hade det varit av intresse att veta i vilken utsträckning som de godkänns. Att de godkänns av en mycket stor majoritet torde det dock inte råda något tvivel om. Men att antalet utfärdade strafförelägganden var fler än de som godkändes står klart.

Allmänt om straffskalorna för brotten

Vilken straffskala ett brott tilldelas är i grund och botten beroende av en värdering av hur allvarligt lagstiftaren, dvs. riksdagen, ser på den typ av gärningar som brottsstadgandet avser. I en hel del fall har normgivningsmakten emellertid lagts på regeringen. Straffskalan ger i så fall uttryck för regeringens uppfattning i detta avseende.

Man brukar säga att straffskalorna vid de olika brotten är ett mått på brotts typens abstrakta straffvärde. Inom den straffskala som ett brott ges ska alla de olika former av brottet som förekommer eller som kan tänkas förekomma

inrymmas. Det blir sedan domstolens eller, vid strafföreläggande, åklagarens uppgift att bestämma det straffvärde som den konkreta gärning som är föremål för prövning har. Detta brukar kallas gärningens konkreta straffvärde.

När ordningsbot tillämpas har de olika gärningarnas konkreta straffvärde bestämts i förväg genom ett beslut av Riksåklagaren i SFS 1999:178.

Vid bestämmandet av det abstrakta straffvärdet måste sådana omständigheter som gärningstypens skadlighet och farlighet i vid mening bedömas. Här är det viktigt att fokusera på de olika straffbestämmelsernas skyddsobjekt och hur pass viktiga dessa är från olika synpunkter. En annan självklar parameter i sammanhanget är hur pass allvarligt skyddsobjektet skadas genom den typ av handlingar som rymms under straffbestämmelsen. Det kan, beroende på vilket straffstadgande som det rör sig om, vara fråga om risker för den allmänna säkerheten eller för enskilda personers säkerhet. Det kan också vara fråga om skadeverkningar av ekonomisk, social eller personlig natur.

När man som lagstiftare argumenterar kring den typen av omständigheter som nyss har redovisats innebär det att man söker efter en straffskala som står i proportion till brottslighetens allvar. Det torde dock knappast kunna hävdas att ett proportionalitetstänkande ger någon mera exakt vägledning vid avgörandet av vilken straffskala som är lämplig, även om proportionalitetsprincipen sätter en övre gräns för vad som framstår som rimligt. En given följd av ett proportionalitetstänkande är emellertid att lika allvarliga brott bör tilldelas likadana straffskalor. Det bör alltså råda ekvivalens inom systemet. Det är närmast inom denna senare ram som resonemangen kring brottsens straffskalor får föras.

Att det ska råda ekvivalens mellan lika straffvärda gärningar betyder att man måste göra skillnad mellan gärningar av olika svårhetsgrad. Den viktigaste innebörden av proportionalitetsprincipen är därför att det måste vara så att en mindre allvarlig brottstyp har en lägre straffskala än en brottstyp som bedöms som allvarligare.

Även om proportionalitet och ekvivalens är de grundläggande principerna för beslut om straffskalor förhåller det sig så att lagstiftaren från tid till annan har använt sig av argument som ligger vid sidan av dessa principer. Vid bestämmandet av straffskalor för olika brott har lagstiftaren ibland argumenterat exempelvis kring vad det allmänna rättsmedvetandet anses kräva, vilka allmänpreventiva effekter som en viss straffskala kan få och hur straffskalorna för motsvarande brott ser ut i angränsande länder. Andra argument som har använts har haft anknytning till det processuella regelverket. Så har det hänt att lagstiftaren har justerat straffskalor för att därmed kunna åstadkomma en förlängd preskriptionstid. Andra argument av närbesläktat slag har varit att en straffskala måste höjas för att det ska vara möjligt att tillgripa processuella tvångsmedel, t.ex. häktning. Det torde också ha förekommit att lagstiftaren har valt att föreskriva penningböter för ett visst brott i syfte att möjliggöra lagföring genom ordningsbot.

Enligt min uppfattning bör lagstiftaren inte använda några andra argument vid bestämmandet av straffskalorna för olika brott än sådana som är förenliga med proportionalitetsprincipen. Det inses lätt att det är fel att höja en

straffskala med endast det argumentet att det exempelvis ska bli tillåtet att frihetsberöva personer som misstänks för den aktuella typen av brott. På motsvarande sätt kan det inte vara rimligt att förändra en straffskala endast av det skälet att brott av det aktuella slaget ska kunna lagföras genom ordningsbot eller genom strafföreläggande.

Det sagda hindrar emellertid inte att det kan vara intressant att utifrån handläggnings- och effektivitetssynpunkter granska de olika straffskalor som gäller för vanliga brott. Kan det sägas att ett visst brott har en straffskala som knappast kan försvaras utifrån ett proportionalitetstänkande är det givetvis av intresse om det kan medföra betydande effektivitetsvinster om straffskalan anpassas efter brottstypens abstrakta straffvärde. Här gäller det emellertid att vara noga med vilka argument man använder. Det är nämligen av grundläggande betydelse för straffsystemets trovärdighet att straffskalorna för brotten reflekterar brottens svårhet. Men för att de ska göra det måste de fortlöpande ses över så att de anpassas efter de rådande samhällsförhållandena.

En fråga som särskilt bör beaktas i det nu aktuella sammanhanget är om det är möjligt att skapa särskilda straffskalor för ringa former av en viss brottstyp. Många gånger är det naturligtvis så att man kan tänka sig ganska allvarliga former av en viss typ av brott samtidigt som den alldeles övervägande delen av de brott som begås enligt det aktuella brottsstadgandet är tämligen stereotypa och har ett lågt straffvärde.

Längre fram i detta avsnitt ska jag uppehålla mig vid en del brottstyper som har straffskalor som, enligt min bedömning, kan ifrågasättas utifrån ett proportionalitetstänkande eller vid vilka man kan tänka sig att tydligt avgränsa en ringa form av brottet som kan ges en särskild straffskala som medger lagföring i form av ordningsbot. Först ska jag emellertid undersöka om det inte är möjligt att uppnå en effektivare lagföring genom en förändring av de regler som gäller för när de olika typerna av förenklade förfaranden får tillämpas. Skäl kan faktiskt anföras för att det skulle vara enklare och kanske också naturligare att göra förändringar i det processuella regelverket. En förändring av detta skulle nämligen i ett slag kunna utvidga möjligheterna till förenklad lagföring på ett genomgripande sätt.

Jag inleder alltså med resonemang kring det sistnämnda metoden för utvidgning av utrymmet för förenklade lagföringsmetoder.

En förändring av reglerna i rättegångsbalken för när förenklad lagföring får ske

Med förenklad lagföring avser jag i det följande lagföring genom föreläggande av ordningsbot och lagföring genom strafföreläggande. Meddelande av åtalsunderlåtelse, som också innebär förenklad lagföring, lämnas alltså utanför framställningen.

En utökad användning av föreläggande av ordningsbot

Jag har redan framhållit att ett sätt att minska överlämnandena mellan myndigheterna och att öka effektiviteten inom rättsväsendet är att göra det möjligt för Polisen att i fler fall lagföra brott omedelbart på platsen för ett polis-ingripande eller snarast därefter. I dag kan en polisman utfärda ett föreläggande om ordningsbot utslutande i fråga om brott vars straffskala innehåller endast penningböter. Man kan fråga sig om detta är en självklar avgränsning.

Jag anser att det inte finns förutsättningar för att låta Polisen utfärda förelägganden avseende villkorlig dom eller avseende andra påföljder som kräver mera komplicerade juridiska överväganden. Den påföljd som jag tänker mig skulle kunna bli aktuell för en utökad lagföringsrätt för Polisen är dagsböter.

Det som skiljer dagsbotsinstitutet från penningböter är främst att det i varje enskilt fall ska bestämmas hur högt dagsbotens belopp ska vara. Enligt reglerna i BrB ska varje dagsbot bestämmas till lägst 50 kr och högst 1 000 kr. Den närmare tillämpningen styrs av Riksåklagarens riktlinjer (RÅR 2007:2). I normalfallet kan man, genom att följa dessa, på ett tämligen enkelt sätt beräkna hur stor varje dagsbot ska vara. De faktorer som påverkar är främst gärningsmannens inkomst, hans eller hennes försörjningsbörda samt om han eller hon har stora tillgångar eller avsevärda skulder.

För närvarande är det Polisens uppgift att undersöka den misstänktes ekonomiska situation i de hänseenden som har betydelse för dagsbotsberäkningen. I de fall saken går till domstol kompletterar domstolen i regel de upplysningar som Polisen har lämnat i förundersökningsprotokollet genom att ställa egna frågor till den tilltalade. Även åklagaren och försvararen kan naturligtvis ställa frågor i denna del och gör det inte sällan. Regelmässigt godtas de uppgifter som den tilltalade lämnar. Att så sker har att göra bl.a. med att det är viktigt att det straffrättsliga förfarandet inte resulterar i en allvarligare påföljd än det finns grund för. Framstår uppgifterna som orimliga får domstolen dock göra en mera skönsmässig bedömning grundad bl.a. på vad som har kommit fram om den tilltalades levnadsstandard.

Frågan är alltså om det skulle vara möjligt att låta polisen ta fram inte bara grunduppgifterna beträffande den misstänktes ekonomi utan att även att beräkna dagsboten och låta resultatet av denna beräkning flyta in i förelägganden av ordningsbot. För min egen del kan jag inte se några avgörande invändningar mot något sådant. De beräkningar av dagsbotens belopp som för närvarande görs av domstolarna eller av åklagarna när det gäller strafförelägganden är i allmänhet inte av sådan svårighetsgrad att de skulle riskera att försämrats om de utfördes av Polisen. Och man ska hela tiden komma ihåg att den som är missnöjd med beräkningen av dagsbotens belopp kan välja att inte skriva under ordningsboten och därmed få en prövning i högre instans.

Det kan tilläggas att det i samband med en omläggning av detta slag kan finnas skäl att vässa systemet för införskaffande av underlag för dagsbotsberäkningen. Självfallet bör beräkningen av dagsbotens belopp grundas på rik-

tiga uppgifter om gärningsmannens ekonomiska förhållanden. För närvarande finns det nog en del brister på detta område.

En annan fråga är om bedömningen av det antal dagsböter som ska föreläggas är sådan att det inte kan komma i fråga att överlåta den till Polisen. Svaret på frågan beror, som jag ser det, i hög grad på hur systemet utformas. Om Polisens lagföringsrätt begränsas till de brott för vilka Riksåklagaren i sina anvisningar (RÅPM 2003:2) har bestämt vilket antal dagsböter som normalt ska gälla, kan jag inte se att denna bedömning borde vålla några särskilda problem.

Om man anser att det, för att Polisen inte ska ges allt för stora befogenheter, bör gälla vissa restriktioner, kan man tänka sig att lagföringsrätten begränsas till ett visst högsta antal dagsböter. En sådan tänkbar avgränsning vore 120 dagsböter, vilket motsvarar det högsta antal dagsböter som i dag enligt fast praxis kan komma i fråga för snatteri (dvs. för *ett* fall av snatteri).

En förändrad lagtext i de grundläggande bestämmelserna i 48 kap. 13 och 14 §§ RB skulle exempelvis kunna se ut på följande vis.

13 § Polisman får utfärda föreläggande om ordningsbot beträffande brott som inte bör föranleda annat straff än penningböter eller högst etthundratjugo dagsböter och för vilket ordningsbot bestämts på det sätt föreskrivs i 14 §.

Bestämmelserna om föreläggande av ordningsbot är inte tillämpliga, om något särskilt villkor är föreskrivet för allmänt åtal.

14 § Regeringen får meddela föreskrifter om det högsta belopp, till vilket ordningsbot får bestämmas, och om andra begränsningar för användningen av föreläggande av ordningsbot.

Riksåklagaren väljer, i samråd med Rikspolisstyrelsen, ut de brott för vilka ordningsbot ska bestämmas.

Riksåklagaren bestämmer för olika brott det penningbotsbelopp eller det antal dagsböter som ordningsboten ska lyda på. Därvid anges även grunder för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott. Om det finns särskilda skäl får riksåklagaren uppdra åt överåklagare som är myndighetschef inom åklagarväsendet att i fråga om vissa brott bestämma ordningsbotens belopp⁸³ eller det antal dagsböter som ordningsboten ska lyda på.

Om systemet utformas i enlighet med dessa huvudsakliga principer kan jag inte se att enskilda skulle löpa beaktansvärt större risk än i dag att drabbas av felaktiga dagsbotsförelägganden. Samtidigt tror jag att det skulle kunna uppstå ordentliga vinster. Flera av de brott som skulle komma i fråga för den utvidgade behörigheten redovisas i stora antal till åklagare. Bland dessa brott kan nämnas exempelvis snatteri⁸⁴, olovlig körning, rattfylleri av normalgraden, brott mot knivförbudslagen och ringa narkotikabrott. Som exempel kan nämnas att Polisen under år 2009 redovisade 13 726 ärenden

⁸³ För övrigt bör den sista meningen ändras eller utgå eftersom det numera inte finns några överåklagare som är myndighetschefer.

⁸⁴ Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) föreslog i betänkandet SOU 2002:44 att snatterier i vissa fall skulle kunna lagföras genom ordningsbot.

avseende rattfylleri och 3 604 ärenden avseende brott mot knivförbudslagen. Man kan också nämna att Polisen redovisade 31 945 ärenden avseende stöld (utan inbrott) i butik, varav en stor del med all säkerhet avsåg snatteri.

Om polisen ges möjlighet att lagföra dessa brott bör det leda till en lättnad för såväl åklagarna som domstolarna utan att det för den skull uppstår någon nämnvärd ökad belastning för polismyndigheterna. Tvärtom kan det antas att det överlag uppstår en lättnad för polismyndigheterna om man, i stället för att upprätta förundersökningsprotokoll m.m., kan utfärda bötesförelägganden. Dessutom innebär det givetvis en, i många fall säkert välkommen, möjlighet för den misstänkte att få ett snabbt avslut på saken.

Sammantaget anser jag att starka skäl talar för att man bör utreda frågan, om Polisen bör ges behörighet att utfärda föreläggande av ordningsbot avseende dagsböter. I samband därmed bör man också se över i vilken ordning som en misstänkt ska kunna få en överprövning av ett ordningsbotsföreläggande.

En utökad användning av strafföreläggande

När det gäller ett vidgat användande av strafföreläggande kan två frågeställningar skönjas. Den ena rör spörsmålet, om det är möjligt och lämpligt att utvidga de formella möjligheterna att lagföra genom strafföreläggande. Den andra gäller om de möjligheter som nu finns utnyttjas på ett optimalt sätt. Jag börjar med den andra frågan.

Möjligheterna att meddela strafföreläggande används inte fullt ut

Enligt gällande regler har åklagaren möjlighet att utfärda strafföreläggande dels på böter, dels på villkorlig dom med eller utan böter. Detta innebär att åklagaren inte kan strafförelägga på villkorlig dom med samhällstjänst. Inte heller kan ett strafföreläggande avse skyddstillsyn eller fängelse.

Av den i det föregående redovisade statistiken framgår att strafföreläggande avseende villkorlig dom utfärdas i relativt sett få fall (1 893 villkorliga domar jämfört med 39 168 bötesstraff år 2008). Här kan tilläggas att det totala antalet villkorliga domar, utan samhällstjänst, år 2008 var 8 424 stycken.⁸⁵ Andelen villkorliga domar som förelades av åklagare och som godkändes var således endast 22 procent.

Vid vilka brottstyper som strafföreläggande avseende villkorlig dom meddelades år 2008 framgår av följande uppställning.⁸⁶ Misshandel (49), grov fridskränkning (1), olaga hot (6), hemfridsbrott/olaga intrång (2), sexuellt utnyttjande av person i beroendeställning (1), sexuellt ofredande (3), stöld (479), grov stöld (3), tillgrepp av fortskaffningsmedel (8), bedrägeri (300), grovt bedrägeri (8), häleri (13), förskingring (53), grov förskingring (2), olovligt förfogande (5), trolöshet mot huvudman (9), behörighetsmissbruk (3), bokföringsbrott (725), skadegörelse (3), urkundsförfalskning (64), brukande av förfalskning (17), falsk tillvitelse/vårdslös tillvitelse (2), brott mot griftefrid (1), barnpornografibrott (17), djurplågeri (4), våld eller hot mot

⁸⁵ Det totala antalet villkorliga domar utan samhällstjänst som meddelades genom dom eller strafföreläggande.

⁸⁶ De tal som anges inom parentes avser antalet strafförelägganden vid brottstypen i fråga.

tjänsteman (10), överträdelse av myndighets bud/hindrande av förrättning (1), grovt rattfylleri (1), narkotikabrott (1), skattebrott (40), grovt skattebrott (1), försvårande av skattekontroll (34), smuggling, ringa brott (1), tullbrott (1), olovlig befattningsmed smuggelgods (2), brott mot alkohollagen (3) och brott enligt bidragsbrottslagen (14). I två fall meddelades strafföreläggande avseende brott som i statistiken sammanfattas under rubriken Brott mot övriga författningar.

Att andelen villkorliga domar som meddelas genom strafföreläggande är låg kan givetvis hänga samman med att det i många fall har saknats förutsättningar för att utfärda ett strafföreläggande, t.ex. för att omständigheterna kring brottet inte är tillräckligt klara eller att den misstänkte förnekar brott. Det går knappast att i detta sammanhang bilda sig någon säker uppfattning om hur många fall som har gått till domstol av sådana skäl.

Men den låga andelen har förmodligen också ett samband med att det, för att strafföreläggande ska kunna användas, krävs att det ska vara uppenbart att rätten, om ärendet hade gått till domstol, skulle ha dömt till villkorlig dom. Den relativt sett låga andelen villkorliga domar genom strafföreläggande kan tyda antingen på att åklagarna är alltför försiktiga eller på att domstolarnas påföljdsbestämning inte är så förutsebar som hade varit önskvärdt. Självklart kan båda dessa anledningar samverka.

Enligt min bedömning borde antalet villkorliga domar genom strafföreläggande kunna öka ganska avsevärt. Något sådant skulle man sannolikt kunna uppnå om uppenbarhetsrekvisitet togs bort. Det borde räcka att föreskriva att villkorlig dom får meddelas genom strafföreläggande om det finns grund för bedömningen att även domstolen, om ärendet hade gått till åtal, skulle ha meddelat villkorlig dom.

En förändrad lagtext i 48 kap. 4 § andra stycket RB skulle kunna se ut på följande vis.⁸⁷

4 § Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det [är uppenbart] finns grundad anledning att anta att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.

(Orden inom klammer har ersatts av de kursiverade orden.)

I detta sammanhang bör också kravet på att ett strafföreläggande avseende villkorlig dom måste delges den misstänkte vid ett personligt sammanträffande tas upp till diskussion (se bl.a. 3 § förordningen [1964:740] med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål). Det finns skäl att anta att denna bestämmelse bidrar till att andelen villkorliga domar som meddelas i form av strafföreläggande är så förhållandevis liten som den är. Man kan fråga sig varför denna ordning ska gälla när motsvarande krav inte ställs på tingsrätten i de fall den tilltalade inte kommer till förhandlingen. Då kan ju domstolen, om saken kan utredas tillfredsställande, döma till bl.a. villkorlig dom i den tilltalades utvaro. Den information om vad den villkorliga domen in-

⁸⁷ Beredningen för rättsväsendets utveckling lade fram motsvarande förslag i betänkandet (SOU 2003:74) *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen*.

nebär som den dömda behöver skickas sedan till honom eller henne i form av ett formulär med posten (se 12 § förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.).

Enligt min mening bör det starkt övervägas om inte kravet på personlig delgivning av villkorlig dom bör överges i vart fall när det rör sig om vuxna lagöverträdare.⁸⁸ De individualpreventiva effekter som en personlig delgivning kan ge är osäkra, om de över huvud taget förekommer, och står i vart fall inte alls i proportion till de kostnader som är förknippade med förfarandet.

Möjligheterna att meddela strafföreläggande bör utvidgas

Den andra frågeställningen i samband med strafföreläggande är, som jag har framhållit i det föregående, om det är möjligt och lämpligt att låta åklagaren utfärda strafföreläggande avseende strängare påföljder än böter och villkorlig dom med eller utan böter. Vad som då närmast skulle kunna komma i fråga är villkorlig dom med samhällstjänst och möjligen också kortare fängelsestraff. När det är aktuellt att döma till skyddstillsyn eller till ungdomspåföljder gör sig ofta så många olika synpunkter gällande vid påföljdsbestämningen att det knappast är lämpligt att lägga över detta på åklagaren.

Det kan tyckas att man går tämligen långt om man låter åklagaren utfärda strafföreläggande avseenden fängelse. En reform av detta slag är kanske inte heller möjlig i det korta perspektivet. Men man ska ha i minnet att den som är tilltalad i ett brottmål kan dömas till tre månaders fängelse i sin utevaro.⁸⁹ Den som är åtalad och kallad till huvudförhandling vid en tingsrätt kan alltså själv förfoga över påföljdsbestämningen upp till fängelse i tre månader. Han eller hon kan för övrigt också dömas till skyddstillsyn eller till skyddstillsyn med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB i högst tre månader.

Jag tror att ett system enligt vilket åklagaren genom strafföreläggande kan lagföra i betydligt större utsträckning än i dag har framtiden för sig. Det finns åtskilliga fall i vilka påföljden av domstol bestäms till ett kort fängelsestraff eller till villkorlig dom med ett begränsat antal timmar samhällstjänst som, om den misstänkte godtar det, skulle kunna hanteras på detta förenklade sätt. Potentialen är stor. År 2008 dömdes till fängelse på tider från fjorton dagar till tre månader i 8 032 fall och till villkorlig dom med samhällstjänst i 4 519 fall. Det kan antas att klart mer än hälften av dessa villkorliga domar avsåg samhällstjänst på högst 100 timmar (vilket motsvarar ett alternativt fängelsestraff om tre månader).

En ordning med utvidgade möjligheter till lagföring tidigare i rättskedjan kan, som jag har framhållit i det föregående, inte införas utan noggranna lagförarbeten och ordentliga förberedelser. Det bör emellertid inte vara förknippat med några särskilda svårigheter att inom Åklagarmyndigheten ta fram typfall som kan utgöra ledning för åklagarna i deras arbete. Görs detta behöver man knappast räkna med något förändrat resultat av lagföringen i de

⁸⁸ Beredningen för rättsväsendets utveckling lade fram motsvarande förslag i betänkandet (SOU 2003:74) *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen*.

⁸⁹ Självklart krävs att han eller hon är delgiven stämning och – normalt också – kallelse till förhandlingen.

aktuella fallen. Det bör påminnas om att frågor kring påföljdsbestämning under senare år har tilldragit sig ökad uppmärksamhet både i domstolarna och på annat håll. Beträffande många brottstyper finns det, som en följd av bl.a. praxisdiskussioner i domstolarna och Riksåklagarens anvisningar, numera en tämligen tydlig och enhetlig rättstillämpning.

Självklart väcker en reforminriktning av det skisserade slaget en hel del frågor om hur tillräckliga rättssäkerhetsgarantier kan skapas och om vilka begränsningar som bör gälla. Jag tar upp en del av dessa frågeställningar i det följande.

Vissa övriga frågor i detta sammanhang

För närvarande utfärdar Riksåklagaren anvisningar både för utfärdande av ordningsbot och för strafföreläggande (se 48 kap. 14 § RB och Riksåklagarens föreskrifter [1999:178] om ordningsbot för vissa brott samt bl.a. RÅPM 2003:2). Det kan naturligtvis diskuteras om det bör förekomma anvisningar av detta slag och om det bör ligga på Riksåklagaren att utfärda dem. För min del kan jag emellertid för närvarande inte se något alternativ till dagens system beträffande ordningsbot för penningbotsförseelser. Frågan är emellertid om det kan och bör utvidgas till att gälla även ordningsbotsföreläggande avseende dagsböter.

Det framstår som nödvändigt, bl.a. för enhetligheten och effektiviteten, att de lagföringsbeslut som fattas av polis grundas på enhetliga normer när det gäller påföljdsbestämningen. Från mera allmänna utgångspunkter är Riksåklagaren en lämplig instans för ledning av rättskipningen inom ramen för ett utvidgat ordningsbotssystem. Det förutsätts då att Riksåklagaren dels har ett utvecklat system för inhämtande av synpunkter på anvisningarna från bl.a. domare och från Advokatsamfundet, dels anpassar anvisningarna till den domstolspraxis som finns på området.

Det får bli en uppgift för den utredning, som jag föreslår ska tillsättas, att utreda vilka möjligheter som finns för styrning av ett utvidgat ordningsbotssystem. Det är naturligtvis då viktigt att se till att styrningen av rättstillämpningen inte kolliderar med reglerna i regeringsformen om normgivningsmakten. Några problem i detta hänseende uppkommer dock knappast vid en utvidgning av möjligheterna att lagföra genom strafföreläggande.

En annan fråga är vilket stöd som bör finnas för poliser när de utfärdar ordningsföreläggande. Redan nu finns det datorstöd hos Åklagarmyndigheten vid beräkning av dagsbotens belopp. Jag förutsätter att det kommer att utvecklas fullgoda datorstöd även i övrigt för tillämpningen av dessa system. Det bör alltså inte läggas på den enskilde polismannen att göra de olika typer av beräkningar som kan förekomma i fall av detta slag.

Att Riksåklagarens riktlinjer för utfärdande av strafföreläggande bör anpassas till en utvidgad reglering av möjligheterna att lagföra genom strafföreläggande är en självklarhet.

Slutligen måste det diskuteras om inte den misstänkte bör ha en möjlighet att rådfråga en advokat om han eller hon är tveksam till om ett strafföreläggande bör godtas i de fall påföljden är strängare än villkorlig dom med bö-

ter. Sannolikt skulle ett system med offentlig försvarare i fall av detta slag vara en god rättssäkerhetsgaranti. Ett beslut om offentlig försvarare skulle i dessa fall kunna fattas av åklagaren.

Förverkande av brottsverktyg m.m.

Vid de brottstyper som utvidgningen av polisens möjligheter att lagföra skulle omfatta förekommer inte sällan att föremål tas i beslag och sedan förklaras förverkade. En utökad möjlighet till ordningsföreläggande måste därför innefatta en motsvarande utvidgning av möjligheterna att förklara t.ex. brottsverktyg eller beslagtagna narkotika förverkad. Även övriga former av särskild rättsverkan som i dag kan meddelas i strafföreläggande måste kunna meddelas i samband med ordningsbot, om tillämpningsområdet för denna form av lagföring tidigare läggs i rättskedjan.

Även andra typer av frågor måste observeras i sammanhanget, såsom exempelvis möjligheterna att vid vissa brott säkra bevisning genom blodprovstagnning.

Bör straffskalorna ändras vid vissa brottstyper?

Det andra sättet att åstadkomma möjligheter till en förenklad lagföringsprocedur bygger på att man förändrar straffskalorna för olika brott. I det följande kommer jag att diskutera om straffskaleändringar kan genomföras beträffande vissa typer av brott.

Brott mot lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra föremål

I lagen om förbud beträffande knivar och andra föremål (knivlagen) föreskrivs, med vissa undantag, att knivar, andra stick- eller skärvapen och andra föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa inte får innehas på allmän plats, inom skolområde där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs, eller i fordon på allmän plats. Dessutom gäller att stickvapen eller knivar som är konstruerade så att klingan eller bladet snabbt kan fällas eller skjutas ut ur sitt skaft (springstiletter eller springknivar) inte får innehas av personer under 21 år.

Straffskalan för brottet, som är straffbelagt både som uppsåtligt och som oaktsamt, är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar. Är brottet grovt ska dömas till fängelse i högst ett år.

Av kriminalstatistiken kan man dra slutsatsen att brott mot knivlagen nästan alltid leder till böter. År 2008 förekom brott mot knivlagen som huvudbrott i domstol vid 148 tillfällen. Av dessa dömdes i 138 fall till böter, en gång till fängelse, en gång till skyddstillsyn, en gång till ungdomsvård och tre gånger till ungdomstjänst. I övriga fall tillämpade domstolen 34 kap. 1 § 1 stycket 1 BrB och lät en tidigare dom omfatta även brottet mot knivlagen. Strafföre-

läggande avseende böter tillämpades i 288 fall medan åklagare i 66 fall meddelade åtalsunderlåtelse.

Statistiken visar alltså att brott mot knivlagen oftast handläggs slutligt av åklagare. När brott mot knivlagen kommer under domstols prövning har det inte sällan att göra med att personen i fråga är åtalad även för andra, allvarligare, brott.

Av statistiken framgår att totalt 1 364 personer fick böter för brott mot knivlagen. Många av dessa bötesstraff har ålagts i kombination med villkorlig dom. Av bötesstraffen var 152 på högst 34 dagsböter, 207 på mer än 34 men högst 44 dagsböter, 703 på mer än 44 men högst 64 dagsböter, 99 på mer än 64 men högst 99 dagsböter och 58 på 100 och upp till 200 dagsböter. Tyngdpunkten låg alltså på 50 eller 60 dagsböter.

Riksåklagaren har i RÅPM 2003:2⁹⁰, som innehåller riktlinjer för åklagarna vid utfärdande av strafföreläggande, angett 50 dagsböter som normalstraff vid brott mot knivlagen. I den praxis som är refererad i boken Borgeke-Sterzel, *Studier rörande påföljdspraxis m.m.*, (fjärde upplagan, 2009) är det strängaste straff som har dömts ut 150 dagsböter. Detta fall avsåg dock innehav av skjutvapen av ett slag som vapenlagen inte var tillämplig på. De övriga straffen i de redovisade rättsfallen var 60 dagsböter, 40 dagsböter samt 1 200 kr penningböter (två fall)

Lägsta dagsbot är 50 kr. Det finns anledning att anta att de allra flesta fick just 50 kr i dagsbot. Det betyder att det vanligaste straffet för brott mot knivlagen år 2008 var 50 dagsböter på vardera 50 kr eller sammanlagt 2 500 kr.

Mot bakgrund av den påföljdspraxis som råder, och enligt vilken en mycket stor majoritet av de lagföringar som inte mynnade ut i åtalsunderlåtelse ledde till böter (en bit över 97 %) finns det anledning att ställa frågan, om det inte skulle vara både lämpligt och möjligt att omformulera straffskalan för brott mot knivlagen så, att penningböter infördes i denna. Som jag ser det skulle ett lämpligt straff för de vanliga fallen av brott mot knivlagen kunna ligga på just 2 500 kr. Därmed skulle ordningsbot kunna tillämpas även med dagens bestämmelser i 48 kap. 13 § RB. Detta skulle spara domstolarna åtskilliga rättegångar och Åklagarmyndigheten en ganska stor mängd ärenden.

Straffskalan för brott mot knivlagen skulle kunna se ut på följande vis.

4 § Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 1 eller 2 § ska *för knivbrott* dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. *Är brottet med hänsyn till föremålets art och de omständigheter under vilka det begicks av mindre allvarligt slag döms för knivförseelse till penningböter.* I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt, döms *för grovt knivbrott* till fängelse i högst ett år.

(De kursiverade orden har lagts till.)

⁹⁰ Ändrat genom RÅPM 2006:23.

Ringa narkotikabrott

Enligt 2 § narkotikastrafflagen (1968:64) gäller att om ett narkotikabrott är ringa ska påföljden bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Vid bedömandet av om ett narkotikabrott är ringa ska arten och mängden narkotika och övriga omständigheter vid brottet beaktas.

Straffmätningen vid narkotikabrott är ganska starkt beroende av vilken sorts narkotika och vilken mängd som det har rört sig om. I domstolarna och hos åklagarna tillämpas i normala fall bestämda taxor vid straffmätningen avseende hantering av narkotika. Här kan hänvisas till den tidigare nämnda boken *Studier rörande påföljdspraxis m.m.* När det gäller bruk av narkotika döms, efter det att HD i rättsfallet NJA 2005 s. 348 tog ställning till frågan, regelmässigt till 30 dagsböter. Detta gäller oavsett vilket preparat det är fråga om.

Vid andra typer av narkotikabrott som är ringa än sådana som består i bruk av narkotika är det inte lika klart vilket bötesstraff som ska dömas ut. Sådana fall lämpar sig därför inte lika väl för lagföring genom ordningsbot. Vid bruk av narkotika blir det emellertid, om det inte vid sidan av bruket föreligger misstanke om andra former av narkotikabrottslighet, ganska slentrianmässigt så att påföljden bestäms till just 30 dagsböter. Eftersom de personer som ertappas oftast har svag ekonomi blir dagsboten i mycket stor utsträckning 50 kr. Man kan därmed säga att straffbart bruk av narkotika taxemässigt leder till 1 500 kr i böter.

Den fråga man då bör ställa sig är om inte straffskalan för ringa narkotikabrott bör försees med ett tillägg som innebär att avser brottet endast bruk av narkotika ska dömas till penningböter. Ett lämpligt straff skulle då vara böter 1 500 kr. Därmed skulle ordningsbot kunna tillämpas, vilket skulle spara framför allt Åklagarmyndigheten en stor mängd ärenden. Som bakgrund kan nämnas att år 2008 meddelades strafföreläggande avseende ringa narkotikabrott i 4 842 fall. En beaktansvärd del av dessa avsåg sannolikt bruk av narkotika. Effektivitetsvinsterna med en ordning av angivet slag skulle alltså kunna bli avsevärda.

Bestämmelsen om narkotikabrott enligt 2 § narkotikastrafflagen skulle då kunna se ut på följande vis.

2 § Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. *Avser gärningen endast bruk av narkotika döms dock för olaga narkotikabruk till penningböter.*

(Den kursiverade meningen har lagts till.)

Motsvarande ändring bör kunna göras beträffande dopningsbrott som är ringa (se 3 § lagen [1991:1969] om förbud mot vissa dopningsmedel).

Olovlig körning

För olovlig körning gäller enligt 3 § trafikbrottslagen (1951:649) att straffet normalt är böter. Har gärningsmannen tidigare innehaft körkort som har bli-

vit återkallat eller har brottet skett vanemässigt eller är det annars att anse som grovt får emellertid dömas till fängelse i högst sex månader.

Den straffskala som gäller för olovlig körning har varit i princip oförändrad sedan trafikbrottslagen trädde i kraft år 1951. Den ter sig ålderdomlig, bl.a. på det sättet att det direkt i straffbestämmelsen anges att vanemässighet ska beaktas vid bedömningen av brottets straffvärde. Detta påminner om sättet att utforma straffstadganden som man tillämpade i gamla strafflagen och strider mot moderna principer för utformningen av straffskalor. Redan av denna anledning finns det skäl att se över straffskalan för olovlig körning. Men det finns också andra skäl.

År 2008 skedde lagföring för olovlig körning som huvudbrott i 14 481 fall. Många av dessa lagföringar avsåg mer än ett fall av olovlig körning. Antalet olovliga körningar som begicks var alltså påtagligt högre. Lagföringarna fördelade sig så att 5 072 fall avdömdes av domstol medan strafföreläggande utfärdades i 5 708 fall. Samtidigt meddelades åtalsunderlåtelse i 3 701 fall.

I strafföreläggandefallen förekom endast böter som påföljd. I domarna avseende olovlig körning var bötesstraffen i klar majoritet.⁹¹ Sammanlagt dömdes till böter för olovlig körning som huvudbrott i 83 procent av fallen (8 983 av 10 780). Detta innebär att olovlig körning i mångt och mycket är ett bötesbrott.

När olovlig körning diskuteras kan det finnas skäl att uppmärksamma hur rattfylleri av normalgraden hanteras. För det brottet gäller enligt 4 § trafikbrottslagen straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt rattfylleri föreskrivs i 4 a § samma lag straffskalan fängelse i högst två år. Med hänsyn till hur straffskalorna för rattfylleribrotten är konstruerade kan det sägas, att rattfylleri av normalgraden är ett rent bötesbrott, dvs. ett brott för vilket det i princip aldrig döms till annat än böter.

Det sagda innebär att för olovlig körning döms i vissa, låt vara relativt få fall, till påföljder som är strängare än böter, ofta fängelse, medan det för rattfylleri av normalgraden i princip aldrig döms till fängelse utan alltid till böter. Samtidigt torde det förhålla sig så att rattfylleribrottet framstår som det allvarigare av de två brotten och olovlig körning många gånger närmast som en ordningsförseelse.

En annan jämförelse kan göras med hastighetsöverträdelser. Sådana brott lagförs med penningböter, ibland tämligen höga sådana, trots att man här mera generellt kan tala om en ökad trafikfara. Beträffande olovlig körning kan det i allmänhet inte göras gällande att körningen har gett upphov till en sådan fara. Och har gärningsmannen vid körningen begått ett annat brott, t.ex. vårdslöshet i trafik, ska han eller hon självfallet dömas även för det brottet.

Jag vill naturligtvis inte på något sätt bagatellisera olovliga körningar. Frågan är emellertid om inte den syn på olovliga körningar som straffskalan förmedlar och som rättspraxis ger uttryck för är alltför sträng i de fallen det

⁹¹ De redovisade domarna avser fall då olovlig körning var huvudbrott. Även annan brottslighet, med samma eller lindrigare straffskala som olovlig körning, kan alltså ha förekommit.

inte rör sig om grov olovlig körning. För den som kör olovligt borde det i många fall kunna räcka med penningböter.

Tyngdpunkten när det gäller bötesstraffen för olovlig körning ligger på 30, 40 och 50 dagsböter. Ett rimligt penningbotsstraff för olovlig körning bör kunna vara 3 000 kr. I straffskalan för olovlig körning kunde då införas en särskild regel som innebär att straffet för olovlig körning i många fall ska vara penningböter.

En reform av detta slag kräver att polisen, redan när den misstänkte stoppas, direkt kan undersöka huruvida han eller hon tidigare har dömts för olovlig körning, om nu kriteriet som tar sikte på vanemässighet fortfarande ska gälla. Detta kan man göra redan i dag genom att den ingripande polismannen tar kontakt med någon som undersöker innehållet i aktuella register. Jag vill i denna del också hänvisa till det arbete som pågår inom Polisen och som syftar till att man ska utrusta alla sina patrullbilar med datorer, med vars hjälp poliser i yttre tjänst på ett smidigt sätt kan skaffa sig relevant information bl.a. om eventuell tidigare brottslighet.

Första stycket i bestämmelsen om olovlig körning kunde då få följande lydelse. (I och för sig nödvändiga språkliga moderniseringar har inte gjorts här.)

3 § För någon uppsåtligt körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra sådant fordon dömes för olovlig körning till böter. *Förekommer inga försvårande omständigheter och är brottet även i övrigt att bedöma som mindre allvarligt döms för otillåtet förande till penningböter.* Har han tidigare innehaft körkort som blivit återkallat eller har brottet skett vanemässigt eller är det eljest att anse som grovt, må dömas till fängelse i högst sex månader.

(Den kursiverade meningen har lagts till.)

Rattfylleri

För rattfylleri (som inte är grovt) gäller enligt 4 § trafikbrottslagen (1951:649) straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet består i att man framför motordrivet fordon eller spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften.

För rattfylleri döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

För rattfylleri döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Tillämpningen av bestämmelsen om rattfylleri begränsas av de regler som gäller beträffande grovt rattfylleri (4 a § trafikbrottslagen). Uppgår förarens

blodalkoholhalt till 1,0 promille eller däröver ska nämligen i princip dömas för detta brott i stället. Straffet är då enligt straffskalan fängelse i högst två år. Det vanligaste fängelsestraffet för grovt rattfylleri lyder på en månad.

Också straffskalan för rattfylleri (brottet kallades tidigare rattonycterhet) har i princip varit oförändrad sedan trafikbrottslagen infördes år 1951.

Den straffmätning som äger rum beträffande rattfylleri bygger i stor utsträckning på de anvisningar som Riksåklagaren har lämnat i RÅPM 2003:2. Dessa innebär att straffet bestäms efter vilken promillehalt som föraren hade i sitt blod. Hur detta närmare går till framgår av följande tabell.

Promille alkohol i blodet	Antalet dagsböter
0,2 – 0,49	40
0,5 – 0,59	60
0,6 – 0,69	80
0,7 – 0,79	100
0,8 – 0,89	120
0,9 – 0,99	150

Lagföringen av rattfylleri går i praktiken till på det sättet att den ingripande polismannen upprättar en primärrapport i vilken han eller hon, utöver andra basuppgifter, anger vilken alkoholhalt i utandningsluften som den misstänkte hade när han eller hon stoppades. Mätningen av alkoholhalten sker genom ett utandningsprov i en s.k. evidenser. Om den misstänkte vägrar att lämna ett utandningsprov eller om det annars inte är möjligt att använda en evidenser, t.ex. vid s.k. drograttfylleri, tas blodprov på den misstänkte. Detta blodprov tas av en sjuksköterska, vilket innebär att den misstänkte i regel får transporteras till sjukhus eller till en vårdcentral. I sådana fall färdigställs primärrapporten när resultatet av blodanalysen har kommit in från Rättsmedicinalverket, vilket normalt tar fyra eller fem dagar.

Eftersom påföljden vid rattfylleri är dagsböter kan ordningsbot inte föreläggas. Ärendet lämnas därför över till åklagare som utfärdar strafföreläggande i enlighet med tabellen.

En fråga som man måste ställa sig är om det inte är möjligt att låta lagföringen av rattfylleri skötas av Polisen genom ordningsföreläggande. Detta gäller i vart fall om det rör sig om någon som har blivit ertappad i en trafikkontroll med relativt sett låg blodalkoholhalt eller halt alkohol i utandningsluften och om det inte kan sägas att körningen var särskilt farlig. En bestämmelse om detta skulle kunna se ut på följande vis (endast första stycket av paragrafen redovisas).

4 § Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. *Uppgick inte alkoholkoncentrationen i blodet till 0,5 promille eller i utandningsluften till 0,25 milligram per liter döms för rattonycterhet till penningböter.*

Detta skulle innebära att de som i dag straffas med 40 dagsböter i stället skulle få penningböter. Vilken nivå böterna skulle ligga på kan självfallet diskuteras. En lämplig nivå skulle kunna vara 3 000 kr.

Det kan nämnas att just 0,5 promille tidigare utgjorde nedre gränsen för trafiknykterhetsbrottet. Hade man inte 0,5 promille alkohol i blodet hade man alltså inte gjort sig skyldig till brott.

År 2008 lagfördes ungefär 7 600 personer för rattfylleri. Av dessa meddelades vissa åtalsunderlåtelse. Sannolikt var detta dock en ganska liten del av det totala antalet. Om man antar att påföljd bestämdes för 7 000 av de lagförda och att de som hade en blodalkoholhalt på under 0,5 promille utgjorde en tredjedel av dessa skulle utrymmet för ordningsbot omfatta en bra bit över 2 000 personer. Självfallet förutsätts för föreläggande av ordningsbot att vederbörande har erkänt. Men bevisläget är nog regelmässigt sådant att den misstänkte inte ser någon mening med att förneka gärningen. En reform av det diskuterade slaget skulle alltså kunna innebära 2 000 färre överlämnanden till åklagare.

Övriga brott

Jag har här tagit fram några olika typer av brott vars straffskalor man – utan att sätta proportionalitetsprincipen åt sidan – skulle kunna ändra så, att en annan modell för lagföring kan tillämpas. Möjligheterna att göra lagföringen av mindre allvarliga brott effektivare framstår emellertid som mycket större än som här har skisserats. Vid åtskilliga brott, som inte har särskilt högt straffvärde, förekommer det i rättspraxis nämligen en ganska schabloniserad straffmätning som i inte ringa utsträckning styrs av de riktlinjer som Riksåklagaren har utfärdat.

En typ av brott vid vilka en straffmätning av nu angivet slag förekommer är de ringa förmögenhetsbrotten. Det bör, särskilt med hänsyn till att straffmätningen i mycket stor utsträckning bestäms av värdet av det gods som har varit föremål för brott, inte vara en omöjlighet att exempelvis beträffande snatteri införa penningböter i straffskalan. En sådan ordning skulle innebära att en mycket stor majoritet av varuhussnatterierna kunde lagföras av Polisen genom ordningsföreläggande på platsen. Riksåklagaren kunde då, utifrån de principer för nivån på strafföreläggande som nu tillämpas, ange vilken penningbot som ska tillämpas i olika fall beroende på just värdet av det stulna.

En särskild poäng i detta sammanhang är att penningböter tillämpas vid snatteri i de fall värdet av det tillgripna är mycket lågt. Detta sker med stöd av regeln i 25 kap. 1 § BrB som innebär att böter även för brott för vilka dagsböter är föreskrivna ska bestämmas i penningböter om det brott som ska lagföras inte bör föranleda 30 dagsböter eller mer.⁹²

Jag är medveten om att det förs en diskussion kring en uppvärdering av snatteribrottet och att det med detta syfte har lagts fram ett förslag om att brottsbeteckningen ska ändras till ringa stöld. Något sådant är inte oförenligt med det av mig här framlagda förslaget, även om jag för egen del i stället skulle vilja förorda brottsbeteckningen *stöldförseelse*.

⁹² Det var fallen i vilka straffet för snatteri bestäms till penningböter som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) sköt in sig på i betänkandet (SOU 2002:44) *Snabbare lagföring 3 – snatteribrott*.

För närvarande ser rättstillämpningen ut på följande vis när det gäller lagföringen av snatteri.⁹³

Värdet av det tillgripna	Bötesstraffet
Högst 60 kr	800 kr
Därutöver t.o.m. 250 kr	30 dagsböter
Därutöver t.o.m. 400 kr	40 dagsböter
Därutöver t.o.m. 500 kr	60 dagsböter
Därutöver t.o.m. 600 kr	80 dagsböter
Därutöver t.o.m. 750 kr	100 dagsböter
Därutöver t.o.m. 900 kr	110 dagsböter
Därutöver t.o.m. 1 000 kr	120 dagsböter

Det borde vara möjligt att i okomplicerade fall tillämpa penningböter avsevärt högre upp i skalan. Om man inte anser att det finns fog för att helt och hållet göra snatteri till ett penningbotsbrott borde penningböter kunna vara det normala straffet upp till åtminstone ett värde på det tillgripna av 500 kr. Tabellen skulle då kunna få följande utseende.

Värdet av det tillgripna	Bötesstraffet
Högst 60 kr	800 kr
Därutöver t.o.m. 250 kr	1500 kr
Därutöver t.o.m. 400 kr	2 500 kr
Därutöver t.o.m. 500 kr	3 500 kr
Därutöver t.o.m. 600 kr	80 dagsböter
Därutöver t.o.m. 750 kr	100 dagsböter
Därutöver t.o.m. 900 kr	110 dagsböter
Därutöver t.o.m. 1 000 kr	120 dagsböter

De angivna penningbotsstraffen bygger på att dagsbotens belopp vid snatteri ofta torde ligga på 50 kr eller strax däröver.

Motsvarande förändringar skulle kunna göras även vid bedrägligt beteende och åverkan-skadegörelse. Vid det sistnämnda brottet finns det för övrigt goda skäl att även på annan grund se över de straffskalor som gäller.

Avslutande synpunkter

Det kan tyckas att de tankar som jag här har gett uttryck för är tämligen långtgående och att jag prioriterar en effektiv lagföring framför önskemålet att den straffrättsliga reaktionen blir väl avvägd i det enskilda fallet. En och annan kanske också kan tycka att brottslighet, som det är angeläget att motverka, trivialiseras och inte tas på allvar. Detta är självfallet inte alls syftet med mina tankar. I stället bygger mina förslag på uppfattningen att det måste vara avsevärt bättre att uppnå en hög och effektiv lagföring av mängdbrottsligheten än att sträva efter att ingripandet i varje enskilt fall ska vara så väl avvägt som möjligt.

⁹³ Se Riksåklagarens nya rekommendationer av den 1 oktober 2009 (ÅM-A-2009/1274).

Det måste i detta sammanhang också framhållas att ett förfarande med strafföreläggande eller domstolsprövning faktiskt långt ifrån alltid resulterar i en mera välavvägd påföljd i det enskilda fallet än ett system med ordningsbot. Inte minst svårigheten att skapa ett tillräckligt gott underlag för beräkningen av dagsbotens belopp talar för detta. De dagsbotsutredningar som görs är alltså ofta inte är särskilt träffsäkra. Detta gäller, som framgått av det föregående, även de som görs i domstol. I allmänhet godtas ju den tilltalades uppgifter utan någon särskild kontroll.

I denna promemoria lägger jag inte fram några färdiga förslag. Ändringar av straffskalor kräver mera noggranna överväganden än jag har kunnat åstadkomma inom ramen för detta uppdrag. Likaså fordrar lagstiftning som generellt ändrar reglerna för i vilka fall ordningsbot och strafföreläggande får användas naturligtvis ett beredningsunderlag av sedvanligt slag. Jag föreslår i stället att regeringen tillsätter en särskild utredare som får se över denna problematik och lägga fram ett förslag som är så väl underbyggt att det kan läggas till grund för lagstiftning.

En sak som bör övervägas i sammanhanget är om termen ordningsbot bör behållas om möjligheter för Polisen att lagföra i fler fall än nu införs. En och annan skulle nog tycka att exempelvis ett snatteri eller ett ringa narkotikabrott inte är en ordningssak. Ett mera neutralt begrepp skulle möjligen kunna vara *bötesföreläggande*. På motsvarande sätt kunde strafföreläggandena kallas *påföljdsföreläggande*.⁹⁴ Det är för övrigt redan så i dag att åklagare i strafföreläggande kan förelägga annat än det som i mera formell mening är straff (nämligen villkorlig dom).

Slutligen vill jag göra ett tillägg. Som har framgått av det som har tagits upp här får de materiella regler som finns inom straffrätten när det gäller straffskalorna för de olika brotten avsevärd betydelse för hur brotten kan lagföras och för vilka kostnader som är förknippade med lagföringen. Men även i övrigt har det stor betydelse för lagföringen hur påföljdssystemet är beskaffat. Innehåller det regler som förutsätter sofistikerade individuella bedömningar och medger olika tolkningar kan det vara förenat med svårigheter att låta lagföringen skötas av en lägre instans i rättskedjan än domstol. Omvänt gäller att enkla regler som, åtminstone delvis, förutsätter en ganska schematisk tillämpning bäddar för lägre lagföringskostnader.

Det är uppenbart att det vid mera komplicerad eller allvarlig brottslighet måste göras bedömningar som många gånger kan vara besvärliga. Men vid mindre allvarlig brottslighet, ofta av ”mängdkaraktär”, behövs detta däremot i allmänhet inte. Lagstiftaren bör tänka på detta och sträva efter att regelsystemet blir överskådligt och robust och leder till god förutsebarhet. Är systemet sådant ökar möjligheterna att effektivisera lagföringen. Då kan resurser frigöras för den allvarliga brottsligheten som det naturligtvis är angeläget att vi i högre grad än i dag kan motverka.

⁹⁴ Denna terminologi föreslogs för övrigt av Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) i betänkandet (SOU 2005:84) *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*.

Bilaga 3

Sammanställning av tingsrättsenkäten

Samtliga landets 48 tingsrätter har besvarat en enkät som Domstolsverket skickade ut i början av december 2009. I det följande återges frågorna samt hur tingsrätterna har svarat. De kommentarer som tingsrätterna har lämnat i anslutning till frågorna återges också.

För läsbarhetens skull har kommentarerna genomgått viss mindre språklig redigering.

HANDLÄGGNING AV MÄNGDBROTTMÅL

1. Fördelas mängdbrottmålen på några särskilda organisatoriska enheter jämfört med andra brottmål (t.ex. avdelning, enhet, rotel osv.)? Om tingsrätten har en särskild fördelning av mängdbrott, beskriv den gärna i kommentarrutan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja	6
Nej	42

Kommentarer till fråga 1

- Notariemålen hanteras för sig.
- Andra mål än mängdbrottmål åklagarlottas, dvs. vi betraktar dem som åklagarbundna vilket betyder att vissa åklagares mål går till en bestämd enhet. Mängdbrotten lottas runt om.
- Mål som inte föranleder fängelse och som kan avgöras på handlingarna läggs på en särskild lottningsenhet och handläggs av en utpekad sekreterare. I övrigt sker ingen särskild fördelning av mängdbrottmålen.
- Notariebrottmålen handläggs på en särskild enhet.
- Den större delen av mängdbrotten följer inte en särskild åklagare. De fördelas jämnt mellan enheterna och sätts ut som hela tingsdagar eller som ”utfyllnad” i andra ting.
- Mål med häktad och ungdomsmål fördelas på en organisatorisk enhet, bötesmål på en annan organisatorisk enhet och övriga mål på en tredje organisatorisk enhet.
- De brottmål som handläggs av notarier fördelas särskilt till en enhet. De målen bereds av en och samma domstolssekreterare.
- Vi har bara en enhet och inga rotlar.

2. Tillämpar tingsrätten några särskilda handläggningsrutiner när det gäller mängdbrottmål (förutom bötesmålen)? Om ja, beskriv gärna rutinen i kommentarrutan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja	3
Nej	45

Kommentarer till fråga 2

- För 4-5 år sedan avsattes särskilda tingsdagar för mål som skulle hanteras snabbare från polisens sida. Det visade sig att tingsdagarna inte utnyttjades fullt ut, varför systemet, efter samråd med åklagare och polisen, avskaffades
- Nej. Däremot hanterar vi nu förtursmålen i en särskild jourgrupp, vilket bör förbättra hanteringen även av mängdmålen.
- Ja, alla mål som lagligen kan avgöras av *en* domare sätts ut på särskilda avverkningsting. (Detta gäller även mål i vilka den tilltalade inte har erkänt brott.)
- Det har förekommit s.k. packdagar och detta kommer att bli aktuellt även framöver. Dessa har än så länge ett starkt drag av ad hoc.

3. Planerar tingsrätten att ändra fördelningen av mängdbrottmål? Utveckla gärna hur och varför i kommentarrutan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja	2
Nej	46

Kommentarer till fråga 3

- Mängdbrottmålen går in i den ordinarie verksamheten. Det finns inget att vinna på att särskilja dessa mål från andra. De redan nu korta generella omloppstiderna är svåra att ytterligare kapa. Dessutom skulle tingsrättens målfördelning behöva ändras på ett sätt som skulle leda till ifrågasättande av arbetsbördan mellan enheterna. Försök till varje form av specialisering redan vid inlottningen leder alltid till ofruktbara diskussioner om viktning av mål och därmed om rättvisa.
- Vid en sammanslagning av kansliorterna Mariestad och Lidköping till Skövde ser vi över hela organisationen och kommer sannolikt att lägga mera arbete med mängdbrottmålen på kansliet.
- Huvuddelen av tingsrättens brottmåls hantering avser just mängdbrottslighet, som vi hanterar i den takt målen kommer in.

4. Planerar tingsrätten att ändra handläggningen av mängdbrottmål? Utveckla gärna hur och varför i kommentarrutan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja	3
Nej	45

Kommentarer till fråga 4

- Numera är balansläget så bra och omloppstiderna för brottmål generellt så korta att det inte finns skäl från tingsrättens sida att ändra handläggningen.
- I samråd med åklagarkammaren har tingsrätten planerat ca 10 videodagar för enklare mängdbrottmål där någon målsägande inte finns med, exempelvis erkänt grovt rattfylleri.
- Förekommer inte i den omfattningen att det finns anledning att i dagsläget göra några förändringar.
- Tingsrätten har inlett diskussioner med åklagare och Polis om att möjligen starta ett snabbspår när de nya bestämmelserna om förenklad delgivning träder i kraft. Det är svårt att säga nu om detta får konsekvenser betr. fördelningen.
- Jag skulle gärna se att polisen utfärdade kallelse på plats i enkla mängdmål. Frågan diskuteras för närvarande men har inte konkretiserats i faktiska åtgärder

5. När det gäller mängdbrottmål, hur ofta utnyttjar åklagaren möjligheten enligt 2 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. att besluta om inhämtande av yttrande från Kriminalvården?

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Aldrig	38
I 1-10 % av målen	9
I 11-25 % av målen	1
I 26-50 % av målen	0
I 51-75 % av målen	0
I 76-90 % av målen	0
I 91-99 % av målen	0
Alltid	0

Kommentarer till fråga 5

- Tingsrätten för en aktiv dialog med Åklagarmyndigheten i syfte att öka användningen av denna

-
- möjlighet.
 - Åklagarna är obenägna att fatta beslut om yttrande från Kriminalvården.
-

6. När det gäller mängdbrottmål, hur ofta utnyttjas möjligheten att åklagaren utfärdar stämning och kallar till huvudförhandling (45 kap. 1 § andra stycket och 16 § andra stycket RB)? Om det förekommer, beskriv gärna i kommentarrutan hur man praktiskt går till väga.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Aldrig	47
I 1-10 % av målen	1
I 11-25 % av målen	0
I 26-50 % av målen	0
I 51-75 % av målen	0
I 76-90 % av målen	0
I 91-99 % av målen	0
Alltid	0

Kommentarer till fråga 6

- Jag har aktualiserat möjligheten vid ett gemensamt möte, men åklagarkammaren har inte visat något intresse. Man hänvisar till resursbrist.
-

7. När det gäller mängdbrottmål, hur ofta utfärdar tingsrätten stämning och kallar till huvudförhandling i ett sammanhang (dvs. i motsats till s.k. bevis- eller neutralstämning)?

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Aldrig	0
I 1-10 % av målen	1
I 11-25 % av målen	4
I 26-50 % av målen	1
I 51-75 % av målen	3
I 76-90 % av målen	3
I 91-99 % av målen	21
Alltid	15

Kommentarer till fråga 7

- Det är enbart i stora ekomål som man eventuellt inte kallar direkt.
 - Mål som kommer in strax före och under sommaren brukar få bevisstämmas.
 - Bevisstämning sker endast i undantagsfall.
 - Att alltid stämma och kalla i ett sammanhang bidrar väsentligt till kortare handläggningstider och hindrar inte den tilltalade från att själv åberopa bevisning. (Det sistnämnda är så sällsynt förekommande att eventuella tillkommande vittnen ryms under förhandlingsdagen.)
 - Målsättningen är att alltid kalla direkt men ibland går det inte på grund av stor arbetsbörda, att mycket är bokat den närmsta tiden eller liknande.
 - Att bevisstämna är meningslöst om man inte har fått in ett alldeles speciellt brottmål. Vi stämmer och kallar även när målet kommer in i slutet av maj och huvudförhandlingen äger rum i september.
 - Vi stämmer och kallar i ett sammanhang så snart detta är möjligt med hänsyn till lediga tingsdagar som inte ligger alltför långt fram i tiden.
 - För närvarande ökar tillströmningen av nya brottmål kraftigt vid tingsrätten, varför det har skett en nedgång såvitt avser de fall där domstolen utfärdar stämning och kallelse samtidigt.
 - Ledningen är de höga balanserna och att vi tillämpar först in först ut. Målet är att komma i balans och att stämma och kalla samtidigt redan när målet kommer in.
 - Här överväger vi att ändra ordningen.
 - Alltför sällan!
 - Vi bevisstämmer nästan aldrig i vare sig mängdmål eller andra mål utan stämmer och kallar samtidigt.
-

8. Hur långt fram i tiden sätter tingsrätten vanligen ut huvudförhandlingar i mängdbrottmål?

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Mindre än 1 månad från dagen för kallelse	1
1-2 månader från dagen för kallelse	30
2-3 månader från dagen för kallelse	15
3-4 månader från dagen för kallelse	2
4-5 månader från dagen för kallelse	0
5-6 månader från dagen för kallelse	0
Mer än 6 månader från dagen för kallelse	0

Kommentarer till fråga 8

- Vi måste vänta på personutredning.
- Tingsrätten kallar normalt med ca 4 veckors framförhållning.
- Tiden varierar något mellan avdelningarna. En avdelning har svarat 2 - 3 månader.
- Tidvis har förhandlingar kunnat sättas ut mindre än en månad från kallelse.
- Som utfyllnadsmål är det enligt det första alternativet.
- I genomsnitt sätts alla brottmål, även mängdbrott, ut till huvudförhandling genom direktstämning inom 1-2 månader.
- Eftersom vi stämmer och kallar i alla mål direkt och därför i praktiken har hela balansen utsatt/planerad, om än inte kallad längre tid i förväg än tre månader, kan ett enkelt mängdbrott få vänta den angivna tiden. Men ytterst sällan längre!

9. Kryssa för och rangordna i kommentarrutan de faktorer som inverkar negativt på tingsrättens möjligheter att snabbt handlägga och avgöra mängdbrottmål. Börja med den faktor som har den mest negativa påverkan och sluta med den som har minst negativ påverkan (t.ex. F, K, A, B osv.). Utveckla gärna i kommentarrutan. Vissa faktorer kan delvis överlappa varandra. Ta enbart med de faktorer som har någon negativ inverkan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
A. Domarnas arbetsbelastning är för hög för att tingsrätten ska kunna sätta ut målen inom kort tid.	14
B. Det finns för få förhandlingssalar för att tingsrätten ska kunna sätta ut målen inom kort tid	14
C. Domstolssekreterarna hinner inte sätta ut och kalla in målen i den takt de kommer in	15
D. Det är svårt att få ihop förhandlingsplaneringen med försvarsadvokaterna	18
E. Det är svårt att få ihop förhandlingsplaneringen med Åklagarmyndigheten	13
F. Tingsrätten får vänta på personutredning/yttrande från frivården.	23
G. Svårigheter att delge den tilltalade stämningsansökan och/eller kallelse leder till att förhandlingar får ställas in.	37
H. Den tilltalade som är delgiven stämning och kallelse uteblir och målet kan inte avgöras i hans eller hennes utvaro.	33
I. Mål med häktad eller ungdom måste ges förtur, vilket leder till att förhandlingar rörande mängdbrott får ställas in.	9
J. Förundersökningen måste kompletteras.	5
K. Annat	1

Kommentarer till fråga 9

- A, B, D, G, C, H och F.
 - G, F, H, möjligtvis även D. Negativ inverkan har även den omständigheten att åklagaren ger in en tilläggstämning i ett mål som efter svårigheter har blivit delgivet.
 - G, H, B
 - D, G, H, F
 - G och H är de enda negativa faktorerna. Delgivningsverksamheten fungerar dock avsevärt bättre sedan samverkan skett med den av polisen särskilt utsedde delgivningsmannen. Det förekommer naturligtvis att förhandlingar ställs in, men inte i särskilt stor omfattning. I den av Statskontoret nyligen genomförda utredningen ställdes bara 6 procent av förhandlingarna in vid denna tingsrätt.
 - Vi har bara problem med G och H samt F.
 - A, C, G, H, F, E.
 - G, H, F och C.
 - D klart vanligast, därefter kommer H. Någon enstaka gång, men ytterst sällsynt, även F. Frivården klarar det mesta, även när det är ont om tid.
 - Mängdmålen sätts ut på ordinarie tingsdagar. Inga problem. Svårigheterna uppkommer när vi inte får tag på de tilltalade. Alltså: H och G.
 - Ca 25 % av brottmålsförhandlingarna ställs in vid tingsrätten, oftast på grund av bristande delgivning. Med fler domare och sekreterare hade tiderna kunnat kortas något.
 - C, A, B.
 - G, H, F.
 - A, D, E, B, F, G.
 - Rangordning: E, G, D och H.
 - A, G, C, H, J, F
 - Kryssen har satts i ordningen G, H, J. Jag tror mig veta från annat håll att man på sina ställen har för få salar, vilket innebär att det är svårt att sätta ut målen till huvudförhandling. Vid vissa sammanslagningar har man nog varit för snål med att bygga om. Sen måste man nog vara lite tuff mot advokater och andra som tar på sig för många uppdrag och sedan inte har lediga tider.
 - Stämningmannadelgivning genom polisen fungerar uruselt.
 - D, B, F.
 - Som ovan anförts sätter vi redan nu ut målen så fort vi kan! Vi har inte någon ineliggande balans, som inte är utsatt!
 - F, G, H, D.
 - D, E, G och H. Ett växande problem är bristen på åklagare som lett till att hela förhandlingsdagar har fått ställas in.
 - E, A, D, F, B, C, G, H, I, J, K. Vi försöker givetvis i möjligaste mån undvika inställda förhandlingar.
 - Delgivningsproblem och utevaro är de viktigaste negativa faktorerna.
 - Rangordning: A, E, G, H, F, I
 - F, G
 - D, C, G, H, B, I, F, B, A.
 - G, H, B och I.
 - A, G, H, D.
 - F, G, C, H.
 - B, C, F.
 - Rangordning: G, H, D, I, B
 - Stora balanser gör att domstolssekreterarna blir en trång sektor i varje fall med nuvarande arbetssätt.
 - H, C, I
 - C, A, G samt I - dock med den reservationen att vi inte ställer in förhandlingar rörande mängdbrott när det kommer förtursmål. Emellertid måste vi anpassa utsättningen av mängdbrottmål för att ge plats åt förtursmålen när de kommer.
 - F, G, H, D, E, B, J, C, A och I.
 - G har klart störst påverkan. Därefter kommer H och E. F har haft viss betydelse eftersom åklagarmyndigheten i Helsingborg har haft problem med vakanser under 2008 men i normalfallet är det inget större problem. C och D har viss betydelse.
-

10. Har de nya bestämmelser i rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 november 2008 (En Modernare Rättegång) inneburit några förbättringar vid hanteringen av mängdbrottmål? Utveckla gärna i kommentarrutan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja	33
Nej	15

Kommentarer till fråga 10

- Vi använder videokonferens i mycket större utsträckning än tidigare.
- Vi avgör fler mål på handlingarna.
- I och med att bötesmål kan avgöras utan huvudförhandling har hanteringen förenklats i många fall.
- Det har blivit bättre endast beträffande möjligheterna att avgöra mål på handlingarna och närvaro på telefon.
- Förhör kan tas upp när den tilltalade inte kommer, sedan kan målet avgöras när man får tag i honom och övriga behöver inte komma igen.
- Fler mål kan sättas ut i de fall åklagaren kan närvara vid huvudförhandling via videokonferens eftersom TR, på grund av åklagarnas långa resor, annars inte kan påbörja ordinarie ting förrän kl. 09:00 och sluta senast kl. 16:00. När video utnyttjas påbörjas ordinarie tingsdag kl. 08.30 och avslutas kl. 16.30.
- Särskilt möjligheten att höra tilltalade per telefon har bidragit till att förhandlingar inte har behövt ställas in.
- Att kunna avgöra på handlingarna sparar lokalresurser och tid.
- Videodagarna innebär att åklagaren inte finns på plats i förhandlingssalen. För balansen i processen är platsnärvaro att föredra. Men avstånden i länet är så stora att kostnader och olägenheter för åklagarna gör att det vid en intresseavvägning ändå ter sig rimligt med videonärvaro i vissa enklare mål.
- Notarierna tar målen på handlingarna. Det är bra!
- Möjligheten att avgöra mål på handlingarna utnyttjas.
- Många erkända bötesmål kan avgöras på handlingarna.
- Det är en fördel att fler mål kan avgöras med tilltalade närvarande per video eller telefon.
- Det finns fördelar avseende de mål som kan avgöras på handlingarna
- Det är effektivt att kunna avgöra mål utan förhandling.
- En viss rationalisering har nog uppkommit när vi kan avgöra bl.a. erkända rattfyllerier och olovliga körningar utan huvudförhandling.
- Förhandlingstiden kan ofta förkortas väsentligt genom hänvisningsregeln.
- Möjligheterna att avgöra brottmål på handlingarna har medfört ökad målavverknig.
- Vissa mängdbrott, rattfylleri, olovlig körning, knivinhav, ringa misshandel och ringa narkotikabrott avgörs i stor utsträckning utan huvudförhandling.
- Ett antal mål går att handlägga skriftligen
- Vissa mål avgörs på handlingarna. En videokonferensanläggning (som tingsrätten ännu inte har) kommer också att underlätta hanteringen av alla mål.
- Ja, fler brottmål avgörs på handlingarna
- Möjligheten att avgöra mål på handlingarna har inneburit en viss förbättring, likaså nyordningen med videoupptagning.
- Möjligheten att avgöra mål på handlingarna är en klar förbättring vid hanteringen av mängdbrottmålen.
- Förbättringarna gäller i alla typer av brottmål, inte bara s.k. mängdbrottmål.
- Inga säkra slutsatser kan dras.
- Möjligheten att närvara per video och telefon innebär en förbättring.
- Hälften av bötesmålen handläggs skriftligen men det borde kunna vara fler.
- Möjligheten att avgöra mål på handlingarna är en förbättring.
- Till viss del har förbättringar skett på så sätt att vissa av dessa mål nu kan tas på handlingarna samt att målen nu kan avgöras med den tilltalade närvarande per telefon eller i dennes utevaro i större utsträckning.
- Möjligheten att avgöra brottmål på handlingarna underlättar.

11. Har de nya bestämmelserna i rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 november 2008 (En Modernare Rättegång) inneburit några försämringar vid hanteringen av mängdbrottmål? Utveckla gärna i kommentarrutan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som valt svarsalternativet
Ja	4
Nej	44

Kommentarer till fråga 11

- Det tar i dagsläget längre tid att avgöra notariebrottmål som handläggs på handlingarna. Vi håller på att se över rutinerna i den delen.
- Hanteringen är - med tanke på de korta omloppstider som gäller i stort samtliga brottmål - så bra att det knappast går att få bättre snurr på målen.
- Bildupptagningarna medför att förhandlingarna tar något längre tid (tekniken).
- Brottmål som avgörs på handlingarna tenderar att ta längre tid att avgöra.
- Det har inte uppstått försämringar just för mängdbrottmål, men generellt: Det ställs mer frågor eftersom möjligheterna att ställa tillägsfrågor i hovrätt är begränsad. Huvudförhandlingarna tar därför i vissa fall längre tid.

SAMVERKAN MED ANDRA MYNDIGHETER

12. Förekommer det någon särskild samverkan (t.ex. samverkansmöten) mellan tingsrätten och andra myndigheter i rättsväsendet? Välj ett eller flera alternativ. Om tingsrätten samverkar med andra myndigheter, beskriv gärna hur i kommentarrutan.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja, tingsrätten samverkar med Åklagarmyndigheten	43
Ja, tingsrätten samverkar med polismyndigheten	29
Ja, tingsrätten samverkar med Kriminalvården	39
Ja, tingsrätten samverkar med annan myndighet (ange vilken och varför i kommentarrutan)	12
Nej, tingsrätten samverkar inte särskilt med någon myndighet	4

Kommentarer till fråga 12

- Tingsrätten samverkar även med familjerätter, socialtjänster och överförmyndarnämnder samt naturligtvis med de andra tingsrätterna i Stockholmsregionen.
- Jag har en kontinuerlig dialog med chefsåklagaren angående generella handläggningsfrågor.
- Vi träffas fyra gånger per år och diskuterar gemensamma frågor. Tingsrätten samverkar med olika socialtjänster beträffande ungdomsmål, medling m.m.
- Vi samverkar även med socialnämnderna för yttrandena i ungdomsmål.
- Tingsrätten har årligen återkommande träffar med bland annat dessa myndigheter för att åstadkomma rationellare hantering.
- Framför allt samverkar tingsrätten med de övriga tingsrätterna i länet, och även med hovrätten. Bland annat bedriver domstolarna ett gemensamt kvalitetsarbete. Samverkan med andra myndigheter (åklagare, kriminalvård m.fl.) sker bl.a. inom ramen för det domstolsgemensamma kvalitetsarbetet. Tingsrätten träffar även socialnämnderna inom ramen för samverkan kring ungdomsbrott.
- Polisen har ett samverkansprogram kallat "chefssamråd" med åklagare, domstol och kommunerna. Detta handlar mer om brottsförebyggande åtgärder än om att avgöra mål. Tingsrätten har regelbundet planeringssamråd med åklagarna. Tingsrätten har regelbundet samråd med Kriminalvården om rutiner och annat som rör inställelse vid förhandlingarna.
- Åklagarna: Vi samverkar främst i frågor rörande mål med häktade. Polismyndigheten: Vi samverkar i frågor rörande stämningsmän. Kriminalvården: Det sker informationsutbyte. Vid möten angående planering av ny säkerhetssal deltar bl.a. representanter för advokater, häktet m.fl.

-
- I en samverkansgrupp med ovan berörda myndigheter (HAG-gruppen) diskuteras möjligheterna att påskynda processen. T.ex. har tingsrätten med polismyndigheten tagit upp att stämmningsmannadelgivningarna fungerar mindre väl i en kommun i domsagan. Vidare har tingsrätten och Kriminalvården påtalat vikten av att Åklagarmyndigheten i större utsträckning använder möjligheten att infordra personutredning.
 - Tingsrätten har informella överläggningar med åklagare och frivård var för sig samt mer formaliserade möten, högst en gång per termin, med alla rättsvårdande myndigheter.
 - Tingsrätten har möten med Åklagarmyndigheten 2 gånger per år samt möte med Frivården 1 gång per år.
 - Vi samverkar med en annan tingsrätt .
 - Viss samverkan med de sociala myndigheterna har skett vad gäller ungdomsmålen (utformningen av ungdomskontrakt och vårdplaner).
 - Tingsrätten håller regelbundna samverkansmöten med ovanstående och med advokater. I Värmland finns även en samverkansgrupp på chefsnivå.
 - Vi har varje år samrådsmöte med åklagarna och med frivården. Ibland har vi möte med socialtjänsterna (och familjerätterna).
 - Dock har vi ständigt pågående dialoger med främst åklagarmyndigheten om planeringsfrågor och andra frågor, men inte i organiserad form.
 - Samverkan är inte formaliserad utan tar ofta formen av underhandskontakter och samråd i uppkommande frågor. I ruta 4 syftar vi på samråd/seminarier med socialtjänsten, som rör både vårdnadsfrågor och ungdomsmål. Vid behov samarbetar vi även med andra tingsrätter, främst Attunda tingsrätt, bl.a. när vi behöver använda större lokaler.
 - Vi samverkar med Frivården angående innehållet m.m. i personutredningar.
 - Rättsväsendets samverkansgrupp i Dalarna (RSG) består av företrädare för tingsrätter, åklagare, polis och kriminalvård (frivård och häkte) och dryftar gemensamma frågor två gånger per år.
 - Två gånger per år träffas domare, åklagare och två advokater för att dryfta gemensamma frågor.
 - Regelbundna kontakter mellan åklagarkammaren och tingsrätten förekommer. Dessutom förekommer mer sporadiska kontakter med Kriminalvården (frivård och häkte) samt med polisen angående delgivning.
 - Tingsrätten samverkar med Länsrätten som vi delar lokaler med och också har gemensam administration med. I de frågor som berör både tingsrätten och länsrätten ska vi ha gemensamma samverkansmöten. Vi lånar också ibland domare från Länsrätten. Vi har även vissa gemensamma möten med polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.
 - Vi har regelbundet återkommande möten med åklagarmyndigheten på såväl domar- som kanslisidan, vilket för med sig en snabbare och smidigare handläggning. Möten hålls med kriminalvården, främst när det gäller transporter och annan form av samordning av i första hand frihetsberövade personer.
 - Tingsrättens domare och några sekreterare brukar ha ett möte med åklagare och sekreterare vid åklagarkammaren en gång per år för att diskutera olika handlägningsfrågor.
 - Samverkansmöten sker cirka 4 gånger per år.
 - Vissa möten hålls.
 - Träffar med åklagarna sker två gånger per år för diskussion om främst praktiska frågor. Tingsrätten har också vid några enstaka tillfällen träffat företrädare för Frivården.
 - Detta behöver utvecklas! Vi kommer att inleda närmare samarbete med frivården och socialtjänsten.
 - Regelbundna möten hålls med åklagarna, ca två gånger per år, och frivården, ca en gång vart annat år. Nu hålls även vissa möten med polisen angående deras begäran av offentlig försvarare och målsägandebiträde. Därutöver har vi tillsammans med åklagarna träffat socialtjänsten angående ungdomspåföljder. Hittills har ett sådant möte ägt rum.
 - Det finns dels rättskedjemöten på chefsnivå mellan tingsrätten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Polisen, dels samverkan på handläggarnivå mellan tingsrätten och åklagarmyndigheten respektive Polisen gällande olika frågor, allt för att samarbetet ska gå så smidigt som möjligt.
 - Tingsrätten har samverkansmöten med framför allt Åklagarmyndigheten och försvararkollegiet samt i viss utsträckning med polismyndigheten. Samverkan med kriminalvården sker vid informella kontakter.
-

13. Om tingsrätten bedriver samverkan med andra myndigheter i rättsväsendet, beskriv i kommentarrutan vilka fördelar och vinster det innebär eller förklara varför det inte ger några fördelar eller vinster.

Svar

- Tingsrätten upprättar varje år ett rättegångsschema för hela Västerbotten där samtliga brottmålsting läggs ut. Även ungdomsmål schemaläggs på detta sätt. Detta underlättar planeringen och samarbetet mellan tingsrätten och Åklagarmyndigheten samt även med försvarare.
 - Samverkan möjliggör bättre och snabbare handlägningsrutiner, eliminerar eventuellt grus i maskineriet och skapar förståelse för varandras roller och arbetsuppgifter.
 - Samverkan har stora fördelar. Vi känner varandra och alla kommunikationsvägar blir kortare. Vi får också förståelse för våra olika problem.
 - Man kan lätt undanröja missförstånd och få förståelse för varandras verksamheter. Det blir lättare att etablera enhetliga rutiner.
 - Socialnämnderna
 - Samverkan är mycket viktig. Då pratar man om allt som inte har direkt med målen att göra: Rutiner, vad som behöver förändras, vad vi ser i omvärlden osv. Möten har en stor fördel eftersom de är informella och man kan säga lite mer än vad man kan skriva. Dock brukar vi punkta ner vad vi har bestämt.
 - Samverkan med socialförvaltningen i mål om unga lagöverträdare.
 - Fördelen är att praktiska problem kan lösas.
 - Vi har en ständig dialog med de övriga aktörerna i rättskedjan. Lagmannen träffar cheferna för polisen, åklagaren och kriminalvården fyra gånger per år. Därutöver träffar domare och notarier åklagarna en gång per år. Domare och notarier träffar också Frivården en gång per år. Fördelen med dessa träffar är att vi gemensamt diskuterar de problem som uppstår och skaffar oss ett gemensamt förhållningssätt för att avarbeta balanser m.m. Vi förbereder varandra på särskilda insatser som görs eller behov som finns hos de olika aktörerna.
 - Vid samverkan med åklagarkammaren tas upp de hämmande faktorer som kan finnas hos någon av myndigheterna för en effektiv målgenomströmning. Vid samverkan med frivården tas frågor upp om vad respektive myndighet faktiskt behöver av varandra för att kunna bedriva verksamheterna. Detta har medfört att rationaliseringar har kunnat göras, t.ex. när det gäller hur mycket ett yttrande från frivården behöver innehålla samt överenskommelse om vilken tid frivården ska ha för att avge yttranden. Det senare har lett till att det inte förekommer att förhandlingar inställs på grund av att yttrande från frivården inte inkommit.
 - Samverkan ger aktörerna möjlighet att lämna synpunkter på vad som är bra och vad som kan bli bättre. De samverkande myndigheterna vet att domstolarna välkomnar synpunkter på verksamheten. En bra dialog och ett öppet förhållningssätt ger ett utmärkt underlag för domstolarnas (och förhoppningsvis även övriga aktörers) kvalitetsarbete.
 - Mängder av frågor om rutiner, praktisk handläggning och långtidsplanering klaras av vid samråden med åklagarna och kriminalvården.
 - Praktiska frågor löses på ett smidigt sätt.
 - Vissa praktiska saker kan klaras ut. Dessutom är det bra med en personlig kontakt med andra chefer. Som domstol kan man dock inte delta alltför mycket i brottsbekämpande verksamhet.
 - En samverkan med åklagarkammaren är nödvändig för en effektiv handläggning av brottmål hos båda myndigheterna.
 - Särskild samverkan med Åklagarmyndigheten underlättar framförhållningen vid utsättning av förhandlingar .
 - Samverkan leder till ökad förståelse för varandras problem och bidrar till att gemensamma problem ofta kan lösas på ett smidigt sätt.
 - Många handlägningsfrågor av praktisk natur avhandlas och löses.
 - Ökad förståelse uppnås för våra respektive arbetsuppgifter. Vi kan t.ex. berätta för åklagare hur vi tycker att de kan förenkla sitt arbete både inför stämningen och vid huvudförhandlingen. Även teknikfrågor kan diskuteras, t.ex. expediering av domar via e-post.
 - Samverkan med den lokala åklagarkammaren är mycket betydelsefull för att öka effektiviteten. Samma gäller samverkan med Kriminalvården. Samverkan med polisen gäller mest delgivningsverksamheten.
 - Bättre förståelse uppnås för varandras uppgifter och svårigheter. Brister kan diskuteras och rättas till.
 - Man ökar den ömsesidiga förståelsen, undviker onödig irritation och får ett samarbetsklimat som gör att vi, när det verkligen behövs, kan påskynda målhanteringen.
-

-
- Ökad förståelse skapas för varandras roller och uppgifter. Vardagsirritation av olika slag kan undvikas.
 - Vid sammanträdena i RSG tas ofta praktiska samverkansfrågor upp, t.ex. hur olika säkerhetsfrågor ska hanteras. Vidare redovisas erfarenheter från det gångna halvåret inom områden som är av gemensamt intresse. Det kan t.ex. gälla hur olika påföljder har fungerat. Det är av stort värde, och underlättar löpande kontakter, att man har personliga kontakter hos andra myndigheter inom rättsväsendet.
 - Gemensamma rutiner för att underlätta delgivning, telefonförhör och när målet kan tas i utevaro diskuteras. Fördelar eller vinster med denna samverkan är ökad förståelse för varandras roller och att brottmål kan avgöras inom rimliga tider.
 - Samverkan ökar förståelsen på ömse håll.
 - Samverkan är ett bra forum att ta upp gemensamma frågor i.
 - Problem som en myndighet upplever kan undvikas eller i vart fall minskas när den andra myndigheten blir medveten om hur deras handläggning eller rutiner påverkar den första myndigheten.
 - Frivården får kännedom om våra önskemål avseende Frivården och vi får kännedom om deras verksamhet och deras önskemål avseende oss.
 - Samverkansmötena med åklagarna leder ofta till förenklingar av handlägningsrutiner och skapar ett gott samarbetsklimat inom de ramar som är lämpliga för ett sådant samarbete.
 - Det sker värdefullt informationsutbyte.
 - Rutiner av olika slag kan förbättras.
 - Man löser praktiska frågor. Säkerhetsarbetet kräver att man träffas och diskuterar dels enskilda fall dels mera strategiskt. För att planera verksamheten måste man ta del av Polis och åklagares verksamhetsplan, specialsatsningar, personalsituation etc.
 - Problem kan lösas om tingsrätten och åklagare samt frivård träffas regelbundet.
 - De möten som förekommit med andra myndigheter har främst gällt praktiska frågor och har medfört bl.a. smidigare kontakter mellan myndigheterna i det löpande arbetet.
 - Hittills har resultaten inte varit så omfattande men stor potential finns även om detta naturligtvis kräver ömsesidigt engagemang. Det är viktigt att skapa lösningar som ger vinna/vinnasituationer så att det inte bara uppfattas som ett övervältrande av uppgifter.
 - Samverkan medför alltid vinster på så sätt att det skapar förståelse för varandras arbetssätt. T.ex. vad gäller uppropslistor till förhandlingarna har vi haft flera möten med åklagarna vilket nu lett till tillfredsställande resultat för alla.
 - Vid samverkansmöten diskuteras handlägningsrutiner som kan göra att målen kan avgöras snabbare.
 - Det innebär en kvalitetssäkring. De andra aktörerna kan påpeka brister som vi inte själva ser. Förståelsen ökar för de olika verksamheterna vilket underlättar planeringen.
-

14. Finns det några planer på att inleda någon form av samverkan med annan myndighet/andra myndigheter i rättsväsendet? I så fall, beskriv gärna i kommentarrutan med vilken myndighet och i vilken form samverkan ska ske samt orsaken till planerna.

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja	10
Nej	38

Kommentar till fråga 14

-
- Vi planerar att starta ett ungdomsprojekt där tingsrätten i samband med att en offentlig försvarare förordnas sätter upp tidsfrister för alla inblandade myndigheter (polis, socialtjänst, åklagare) i syfte att få en snabbare genomströmning
 - För närvarande finns inte något behov.
 - Vi ska inleda en samverkan med polismyndigheten för att tala om säkerhet.
 - En samverkan med polismyndigheten tillsammans med åklagarkammaren har inletts. Den har dock ännu inte lett till något konkret.
 - Umeå tingsrätt har tagit initiativ till ett försöksprojekt avseende snabbare lagföring av ungdomsmål och har kallat till ett samverkansmöte med polis, åklagare och socialnämnder senare denna månad. Ett motsvarande möte kommer att hållas i Lycksele den 22 januari 2010.
 - Under 2010 kommer ett närmare samråd att ske mellan åklagare, polis och domstol i fråga om mängdbrott.
-

-
- Under januari 2010 planeras en "påföljdsdag" där företrädare för brottmålsdomare, åklagare och brottmålsadvokater i Dalarnas län ska träffas och diskutera olika praktiska påföljdsfrågor i brottmål. Förhoppningen är att ett sådant möte ska bli ett återkommande inslag.
 - Det förekommer kontakter med den lokala polismyndigheten, dock inte regelbundet.
 - Mellan domstolarna i Väster- och Norrbotten.
 - På kort sikt har vi beslutat att skapa en rutin för ungdomsbrottmål som ska underlätta för de specialiserade åklagarna.
 - Eventuellt borde vi samverka med socialtjänsten, särskilt i de små kommunerna, angående ungdomspåföljder och deras yttranden.
 - Inte såvitt avser mängdbrottmålen. I min domstol (Södertälje) utgör mängdbrotten en betydande del av brottmålsnumerären och utgör därmed huvuddelen av vårt dömande. Jag planerar, som svar på frågan, tillsammans med polis och åklagare att finna former för att korta utrednings- och handläggningstiderna i ungdomsmålen. I den frågan har ett arbete påbörjats med polis och åklagare. Det är tingsrättens uppfattning att utredningstiden hos polisen ofta är mycket lång. Tanken är att man ska kunna klara handläggningen i näst intill omedelbar anslutning till brottets begående!
-

15. Finns det någon/några särskilda områden eller punkter där samverkan mellan tingsrätten och andra myndigheter i rättsväsendet brister? I så fall vilka?

Svarsalternativ	Antal tingsrätter som har valt svarsalternativet
Ja	9
Nej	39

Kommentar till fråga 15

-
- Problemen är väl med kommunerna, de är många och vissa är mycket små. De har hand om vissa påföljder, och det känns som att de inte har riktigt koll på läget.
 - När ordinarie delgivningsman är ledig eller av annan anledning inte är i tjänst föreligger svårigheter med delgivningsmannaupdraget som synes vara nedprioriterat hos polismyndigheten
 - Det finns förbättringsområden men det beror inte på problem med samverkan som sådan.
 - Jag anser inte att samverkan brister. Däremot får vi inte alltid gehör för våra synpunkter.
 - Personutredningar kommer sent från Kriminalvården.
 - Det finns förbättringspotential hos polisen när det gäller delgivningarna, som är en mycket viktig fråga.
 - Underlaget från socialnämnden i ungdomsmål är ofta bristfälligt trots försök från tingsrättens sida att bota detta.
 - Inte samverkan i sig, men bristen på helhetsperspektiv i fråga om resursfördelningen till rättsväsendet skapar problem även i vårt län. När tingsrätten får mer resurser till följd av ökad tillströmning av brottmål, kan åklagarmyndigheten inte följa med i den ökade målavverkning som resurstillskottet skulle kunna generera.
 - Gemensamma rutiner kring policy- och bemötandefrågor.
 - Det finns säkert saker som kan bli bättre, men vi är nöjda. Om något så skulle man kanske ha myndighetschefsmöte några gånger fler per år än vad vi hittills haft.
 - På ett eller annat sätt finns brister på de flesta områden. Ett problem är den varierande "geometrin", dvs. att vi har olika organisation, struktur, ledning och befogenheter. Så exempelvis har RÅ och DV i formell mening väsentligt olika roller när det gäller verksamhetsutveckling.
 - Med hänvisning till svaret ovan anser jag att handläggningstiderna hos polisen och socialtjänsten inte sällan är orimligt långa och att flexibiliteten hos dessa myndigheter brister
-

16. Övriga kommentarer och förslag

Tingsrätternas övriga kommentarer och förslag

- Vi har en bra samverkan.
 - Tar gärna del av andra tingsrätters erfarenheter. Vårt största planeringsproblem är att vi har stor andel förtursmål (17 %).
 - Det har visat sig att många åtal ogillas. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten borde få bättre utbildning så att åtal inte väcks när fällande dom inte kan påräknas.
 - Det viktigaste är att alla brottmål kan stämmas och kallas direkt. Det innebär ofta merarbete om alltför många mål ska särbehandlas. Då blir något annat lidande och arbete måste läggas ned för att avgöra till vilken grupp målen hör. Vi har tidigare haft ett projekt med polis och åklagare om snabbbehandling av vissa enkla brottmål, men det föll inte väl ut. Vi har för närvarande en medianomloppstid på 2,6 månader, 75-percentilen 4,2 månader (på alla B-mål). Vi har svårt att se några vinster med att åklagaren ska kalla i målen utan befarar ett stort merarbete genom alla kontakter/korrigeringar som måste göras mellan åklagarens och domstolens kansli.
 - Det är viktigt att förslaget om ändringar i delgivningslagen blir verklighet och att det förenas med en möjlighet att döma i större utsträckning i den tilltalades utvaro.
 - Strafförelägganden borde bli gällande mot tilltalade utan godkännande i de fall då den tilltalade förklarat sig beredd motta strafföreläggande men ändå inte gör det. Den tilltalade skulle i ett sådant fall hänvisas till att själv ta initiativet och klaga till tingsrätten.
 - Polisledda förundersökningar har i en del fall visat sig bli gamla. Åklagarna borde ta större ansvar för att få dessa färdigställda inom rimlig tid.
 - En gammal favorit i repris: Forumreglerna bör göras mer flexibla i syfte att kunna flytta mål mellan domstolar.
 - Domstolsverket borde mycket mer aktivt stödja domstolarna, främst de små, när det gäller svårigheterna att få delgivningsverksamheten att fungera.
 - För egen del vill jag avstyrka det ständigt återkommande hugskottet med speciella jourdomstolar. Det är inga svårigheter ens för en liten domstol att anordna en snabb handläggning (i själva verket har vi under 10 års tid legat i topp då det gäller snabb genomströmning av brottmålen).
 - Stöd för skyldighet att samverka finns i 7 § tingsrättsinstruktionen och myndighetsförordningen (2007:515) samt i förordningen om intern styrning och kontroll om riskanalys. Domstolen är inte förvaltningsmyndighet, men DV är det och DV omfattas av denna. DV har i sin tur krav på domstolarna att göra riskanalys m.m.
 - Göteborgs tingsrätt befinner sig i en intensiv och tämligen radikal förändringsprocess som innebär ett modernare och mer enhetligt arbetssätt. En sådan process innebär inledningsvis ett inåtperspektiv men avsikten är att vi ska satsa mycket mer på samarbete med andra myndigheter framöver. Detta kommer att underlättas bl.a. genom att vi fördelar ansvar för samarbete på olika domare och andra och att vi kommer att ha en särskild verksamhetsutvecklingsdomare som ska hålla ihop detta arbete.
 - Mina svar ska ses mot bakgrunden av att de brottmål som förekommer i Södertälje – med några undantag – är just vardagsbrottslighet, som tas omhand så fort den kommer in och som avgörs i turordning. Därav svaret om handläggningstider ovan!
-

Bilaga 4

Sammanställning av enkäten till åklagarkamrarna

31 av landets allmänna åklagarkammare har besvarat en enkät som Domstolsverket med Åklagarmyndighetens bistånd skickade ut i början av år 2010. I det följande återges frågorna samt hur åklagarkamrarna har svarat.

För läsbarhetens skull har viss språklig redigering gjorts av svaren. Observera vidare att vissa åklagarkammare stämmer in mål vid flera tingsrätter. Det kan alltså vara så att kammaren har lämnat olika svar beträffande de olika tingsrätterna. I några fall har, för överskådlighetens skull, i fritext givna svar tolkats såsom hörande till ett visst svarsalternativ, t.ex. ”ja” eller ”nej”.

1. *Förekommer det någon form av samverkan mellan åklagarkammaren och tingsrätten? I så fall i vilken form?*

Svar	Antal åklagarkammare som har svarat på detta sätt
Ja	28
Nej	3

Kommentarer till fråga 1

- Åklagarkammaren i Borås arbetar med åklagarbunden lottning, vilket innebär att en åklagar-tjänst motsvarar en rotel på tingsrätten. Därutöver har vi en särskild rotel med mycket mängdbrott, som hanteras av dagjouren efter beredning av beredningsjurist. Dessa mål lottas fritt på tingsrätten. Det är i korthet hur vi samarbetar med tingsrätten.
- Samverkan i organiserad form förekommer dels på chefsnivå och dels på handläggarnivå med 2-4 möten per år.
- Ja. Tingsrätten sätter ut målen som ”utfyllnadsmål” på åklagarnas ordinarie tingsdagar.
- I vissa frågor sker samverkan på mer generellt plan rörande bl.a. frihetsberövande och terminsplanering.
- Fortlöpande möten hålls mellan kammarledning och tingsrättens ledning. Möten hålls också mellan administrativ personal från tingsrätten och åklagarkammaren.
- Ja, det förekommer samverkan i form av möten mellan företrädare för Göteborgs tingsrätt och Göteborgs åklagarkammare. Ett par möten per termin äger rum, möjligen något fler denna vår eftersom såväl tingsrätten som vi har flyttat till nya lokaler.
- Ja, vi har samverkan för alla former av brott och ingen särskild samverkan för just mängdbrott.
- Ja, samverkan sker på chefsnivå.
- Kammarledning och tingsrättens chefsdomare har regelbundna sammankomster (minst 2 gånger/år.) I övrigt sker informella kontakter nästan dagligen mellan olika befattningshavare vid målplanering m.m.
- Möten på ledningsnivå äger rum två gånger per år. Möten mellan åklagare och domare tillsammans med administrativ personal hålls två gånger per år i den s.k. Framtidsgruppen. Utbyte av administrativ personal under två dagar förekom under 2009. Detta utbyte är planerat att fortsätta till dess att all administrativ personal har ”pryats” på den andra myndigheten.
- Den samverkan som sker mellan kammaren och våra tre domstolar består av träffar, en till två gånger per år, där alla typer av samverkansfrågor tas upp.
- Vi träffar representanter för Halmstads och Varbergs tingsrätter regelbundet.
- Samtliga domare och åklagare träffas två gånger per år och diskuterar då samverkan i olika frågor. Även våra administratörer träffas på samma sätt. Domstolens tingslistor fastställs efter samråd med oss. Informella kontakter har vi löpande. Vi märker ut de mål vi anser bör sättas ut snabbt och domstolen hörssammar alltid detta.
- Samverkansmöten på chefsnivå och operativ nivå hålls.
- Ja, möten sker regelbundet mellan samtliga domare och åklagare två gånger per år. Dessutom förekommer löpande kontakter mellan enskilda åklagare och domare avseende målplanering m.m.

- Chefsåklagaren, lagmannen och en representant för försvararkollegiet träffas några gånger per termin och diskuterar gemensamma frågor. Samverkan gällande alla typer av mål sker inom ramen för de återkommande brukardialogerna. Helsingborgs tingsrätt och åklagarkammaren samverkar kring ungdomsbrotten på så sätt att de ungdomsmål som inte är åklagarbundna handläggs på samlade s.k. ungdomsting. När det gäller mängdbrott finns inte någon särskild samverkan.
- Det förekommer samverkan mellan kammaren och båda tingsrätterna. Samverkan sker både fortlöpande på operativ daglig nivå, mellan kammaren och tingsrätternas ledningar, samt i mer fast form genom återkommande möten minst en gång årligen med vardera tingsrätt, varvid så många som möjligt av kammarens respektive tingsrättens personal deltar.
- Ja, lokalt sker samverkan med båda tingsrätterna i Dalarna angående planering och samordning. Möten hålls mellan åklagarkammarens och tingsrätternas administrativa personal. Det sker ingen särskild samordning när det gäller vardagsbrott.
- Åklagarkammaren och tingsrätten har en konstruktiv dialog vad avser en mängd frågor av gemensamt intresse. Vad gäller särskilt mängdbrott har jag lyft frågan för lagmannen men något konkret i form av särskilda handlägningsrutiner eller allmän policy har ännu inte framtagits.
- Möten äger rum någon gång per år mellan samtliga åklagare och domare för avhandling av gemensamma frågor. Därutöver sker löpande kontakter mellan enskilda åklagare och domare avseende målplanering etc.
- Möten hålls mellan chefsåklagare, vice chefsåklagare, lagman och tingsrättens enhetschefer. Därutöver sker löpande informella kontakter.
- Det förekommer ingen samverkan särskilt beträffande mängdbrotten. Kammarchef och lagman träffas regelbundet och det går förstås att ta upp frågor som gäller mängdbrott vid dessa tillfällen.
- Årsvisa möten äger rum där även advokaterna deltar. Dagligen sker kontakt mellan kammare och domstolar för att planera verksamheten kortsiktigt.
- Samverkan mellan åklagarkammaren och tingsrätterna sker löpande, bl.a. genom att chefsåklagaren och vice chefsåklagaren deltar vid lagmansmöten. Det finns dock inget särskilt samarbete vad avser mängdbrotten – utöver den samverkan som gäller handlägnings- och närvaroformer (avgörande på handlingarna, åklagar närvarande på videolänk) som vanligtvis gäller mängdbrotten (polisleda förundersökningar).
- Nej, det sker ingen samverkan specifikt om just mängdbrottsmål. Annars förekommer naturligtvis samverkan.
- Regelbundna möten hålls mellan kammarchef och lagman. Det finns en gemensam arbetsgrupp för ”vardagsfrågor”. Det sker inte någon specifik samverkan rörande mängdbrotten.
- Det förekommer ingen direkt samverkan/kontakt mellan mängdbrottsteamet och tingsrätten.
- När det gäller mängdbrott förekommer ingen särskild samverkan mellan domstol och åklagarkammare utöver vad som gäller planering av ting i allmänhet. Kammaren har numera endast en domstol, vilket gör att sessionsplaneringen har underlättats.
- Ja, samverkansmöten hålls en gång per termin. Dessutom hålls möten varje kvartal mellan lagman, chefsåklagare, länspolismästare och kriminalvårdschef.
- Samverkan har under våren 2010 bestått av en s.k. Mängdbrottsdag där poliser, åklagare och domstol medverkade. Den utmynnade i en rad förslag och åtgärds punkter som kommer att följas upp under april 2010.

2. *Hur fungerar samverkan med tingsrätten när det gäller planering inför huvudförhandlingar rörande mängdbrott?*

Svar	Antal åklagarkammare som har svarat på detta sätt
Mycket bra	7
Bra	17
Mindre bra	5
Dåligt	-
Annat	3

Kommentarer till fråga 2

- Någon samverkan förekommer inte.
- Det fungerar oftast bra. Det skulle dock kunna bli bättre när det gäller s.k. vidtalning, vid häkta-

de mål och särskilt de som är åklagarbundna. Om vi har åklagarbundet målet finns det skäl för det och det medför stora effektivitetsförluster om inte ordinarie åklagare kan ta målet.

- Bra är vår uppfattning och ibland mycket bra. Det förekommer dock problem då åklagaren önskar ställa in en förhandling med hänsyn till att ytterligare brottslighet har tillkommit och det kan försvåra hanteringen längre fram när det gäller lämpliga påföljdsval. Tingsdagarna för hela året kommuniceras med kammaren. Vi får då ha synpunkter som oftast beaktas.
- De sekreterare som planerar huvudförhandlingar har svårt bedöma tidsåtgången för olika typer av förhör.
- Samverkan fungerar mycket bra i Halmstads tingsrätt och mindre bra i Varbergs tingsrätt.
- Det fungerar bra/mindre bra. Mängdbrotten är sällan åklagarbundna och därför är planering av huvudförhandlingar inte ett område som omfattas av samverkan/samordning. Åklagarna antecknar oftast beräknad tidsåtgång för muntlig bevisning m.m. redan i stämningsansökningen. Trots detta missbedömer tingsrätterna ofta tidsåtgången för huvudförhandlingarna.
- Tingsrätten har korta genomströmningstider och sätter ut mängdmålen snabbt och sammanhållet. Någon egentlig samplanering mellan oss och domstolarna förekommer dock inte.
- Det finns ingen särskild planering för mängdbrott. Planeringen är över huvud taget mindre bra.
- Den fungerar bra på det stora hela. Men ofta hänvisar tingsrätten till åklagaren i onödan beträffande förhörspersoner som inte vill eller kan komma till huvudförhandlingen. Vidare är det inte alltid som huvudförhandlingar ställs in i förväg när det borde ske.
- Det fungerar bra. Mängdbrotten sätts ut i ordinarie ting, särskilda videoförhandlingsdagar finns utsatta i Lycksele och Skellefteå. Möjligen skulle fler förhandlingar kunna ske med åklagaren närvarande per videolänk.
- Vi har som sagt ingen samverkan i mängdmål men utsättningen fungerar likväl väldigt bra.
- Vid större mängdbrottmål, som kan ta en halv dag eller mer i rätten, fungerar samverkan bra. Tingsrätten brukar då kontakta åklagaren för att efterhöra hur lång tid förhandlingen kan ta och planerar därefter. Vid utsättning av vanliga mängdbrottmål förekommer ingen samverkan.

3. Har det förekommit en dialog mellan åklagarkammaren och tingsrätten inför eventuella avarbetningsinsatser vid tingsrätten? Om en dialog har skett, hur har den i så fall fungerat?

Svar

- Sådana dialoger har förekommit vid flera tillfällen och det har fungerat alldeles utmärkt. Tingsrätten har samrått med oss när man kallat in pensionärer för att avarbeta balanser.
 - Vid samtliga tillfällen har dialog skett och domstolen har varit lyhörd för våra synpunkter och önskemål.
 - Det förekommer alltid kontakter och dessa fungerar mycket bra.
 - Nej.
 - Även här sker en fortlöpande dialog, främst med anledning av att tingsrätten har betydligt mer resurser än åklagarkammaren. Lagmannen vill sätta ut extrating medan vi försöker bromsa.
 - Tingsrätten beslutade våren 2009 om balansavarbetning utan att kammaren var informerad. Vi påtalade att vi måste ha resurserna och vara beredda och det har sedan fungerat bättre. Vi behöver ha ett par månaders framförhållning.
 - Det har inte varit aktuellt med särskild avarbetning eftersom tingsrätten inte har och inte heller har haft några balanser på flera år.
 - Dialog har förekommit och det har fungerat bra.
 - För omkring 1 år sedan gjordes en avarbetning. Planeringen skedde i samråd med kammaren beträffande lämpliga dagar och avlöpte till bådass belåtenhet.
 - Detta har skett på ledningsnivå och t.ex. lett till att avarbetning har kommit till stånd i tingsrättens egna lokaler i stället för i avarbetningsgruppens ordinarie lokaler i Stockholms tingsrätt.
 - Sådan dialog har förekommit vid ett par tillfällen under senare år med företrädare för Luleå tingsrätt. Vi har beretts tillfälle att ha synpunkter t.ex. på lämpliga dagar för extrating. Hänsyn har tagits till vad vi då framfört.
 - Ingen samverkan med Varberg, varje rotelinnehavare försöker sätta ut mål utan samordning inom tingsrätten. Halmstads tingsrätt har tagit kontakt och velat förbereda för flera extrating.
 - Tingsrätten har inte haft några sådana insatser.
 - Tingsrätten har alltid tagit kontakt med åklagarkammaren innan extra ting har satts ut.
 - Det har inte varit aktuellt eftersom balansläget inte har krävt det.
-

-
- Helsingborgs tingsrätt har för år 2009 och 2010 tilldelats medel för avarbetning av balanser. Tingsrätten har kontaktat åklagarkammaren för att komma överens om extra sessionsdagar och har även tagit hänsyn till åklagarkammarens underbemanning, vilket har varit en nödvändighet för möjligheten att över huvud taget kunna genomföra en avarbetningsinsats avseende brottmål. Lunds tingsrätt, som också erhållit medel för avarbetning 2009, har inte på samma sätt fört dialog om hur insatsen lämpligen bör genomföras för att uppnå bästa möjliga resultat.
 - Det har förekommit dialoger mellan kammaren och båda tingsrätterna inför eventuella avarbetningsinsatser. Dialogen har fungerat bra, men varit sällan förekommande eftersom vare sig kammaren eller någon av de aktuella tingsrätterna har eller över tiden har haft några egentliga balanser.
 - Särskilda avarbetningsinsatser har inte varit nödvändiga under den tid som kan överblickas.
 - Har skett till och från då tingsrätterna haft en önskan om extra ting.
 - Dialog har skett mellan mig som kammarchef och lagmannen. Dialogen har fungerat mycket bra. Extra ting har satts ut i den utsträckning vi klarar det.
 - Det har förekommit och har hittills fungerat alldeles utmärkt.
 - Inte utöver då det varit aktuellt med extrating, vilket inte förekommit i någon större omfattning. Dialogen har då varit muntlig och fungerat väl.
 - Det har inte varit några balansavarbetningsinsatser under senare tid. Tingsrätten har ett bra balansläge för närvarande.
 - Ja, efter samtal kom vi överens om en avarbetningsplan.
 - I den mån avarbetningar har inneburit utsättning av extra tingsdagar så sker regelmässigt en samverkan mellan tingsrätterna och kammaren.
 - Ja i så måtto att tingsrätterna har hört av sig för att man velat sätta ut ting. Detta har vi accepterat även om det har inneburit hårt tryck på oss, men att säga nej har i vårt fall bara betytt att vi skjutit upp problemet.
 - Någon dialog har från början inte ägt rum, vi har fått besked om att avarbetning ska äga rum och har inte kunnat påverka omfattningen eller sessionsutsättningen. Under tiden som avarbetningsinsatsen har pågått har kammaren vid några tillfällen påtalat att sessioner inte bör sättas ut vissa veckor på grund av kammarens bemanning. Detta har hörtsammats av tingsrätten.
 - Det har inte skett någon dialog med mängdbrottssteamet. Det har förekommit information från tingsrätten till kammaren angående avarbetningsperioder men inte alltid. Jag tror inte att det har förekommit diskussioner om lämplig tid o.s.v., bara information om att avarbetning kommer att ske. Vid något tillfälle har tingsrätten endast meddelat att man avser ha ett större antal extrating. Överenskommelse har efter detta träffats med tingsrätten om att sådana inte får förekomma utan att kammaren vidtalats, allt för att åklagare till dessa extrasessioner ska finnas.
 - Inom Stockholms län har en avarbetningsenhet vid Stockholms tingsrätt inrättats. Inom ramen för denna har dialog skett mellan kammaren och avarbetningsenheten. Samarbetet har i sig fungerat bra men med hänsyn till den typ av ofta svårdelgivna mål som handläggs och att avarbetningsenheten har hanterat mål från flera kammare samt att avarbetningsenheten inte geografiskt finns vid kammaren så har problem uppstått vid planering och utsättning av ting. Det har framför allt fått till följd att sessionsåklagaren har fått långa luckor i arbetsdagen som inte har kunnat utnyttjas.
 - Ja. Tingsrätten har informerat och förvarnat om extrating. Åklagarkammaren har förvarnat om extra punktinsatser på mängdbrottsområdet.
 - Det har inte förekommit någon avarbetning. Östersunds tingsrätt ligger bra till vad gäller balanser.
-

4. Skulle det vara önskvärt om elektronisk kommunikation, främst e-post, utnyttjades i större utsträckning i kontakten mellan åklagaren och tingsrätten?

Svar	Antal åklagarkammare som har svarat på detta sätt
Ja	25
Nej	6

Kommentarer till fråga 4

- Redan nu sker kontakten till stor del via e-post men det kan utvecklas ännu mer.
 - Redan nu används e-post i tillräckligt stor omfattning, exempelvis skickas samtliga domar via e-post.
-

-
- Vi sköter idag mycket av kommunikationen via e-post. Bl.a. får vi domarna elektroniskt.
 - Det utnyttjas redan. Tingsrätten har tagit beslut om egna föreskrifter, liksom hovrätten, att använda e-post så mycket som möjligt. Vi har inte tillfrågats om detta. Det är inte enbart positivt att domstolarna använder så mycket e-post innan RIF är i bruk. Det är säkerhetsfrågor bl.a. för vår del. Däremot är det utmärkt att alla domar kommer som Pdf-fil i e-posten.
 - Ja. Diskussion är redan påbörjad om domarna. Vi önskar även få uppspeltor på e-posten.
 - Den fungerar utmärkt och utvecklas fortlöpande.
 - Ja. Framför allt när det gäller sessionsplanering som till största delen sköts av våra administratörer. Vi styr allt mer över sådant till e-posten.
 - Ja, det skulle säkert kunna användas i större utsträckning än vad som sker i dag.
 - Ja, det vore mycket välkommet.
 - Ja, men under förutsättning att det kan ske i båda riktningarna.
 - Ja, en elektronisk bro mellan oss behövs, men helst en ”skyddad lina” efter de krav som redan har fastställts i RIF-samarbetet. Annars är risken stor att i systemet skickas sekretessinformation över öppna kanaler.
 - Ja, detta ställer dock krav på rutiner för att säkerställa att meddelandet har nått rätt mottagare och att diarieföring sker när så ska.
 - Ja, i begränsad utsträckning. Att skicka stämning och protokoll med e-post skulle spara resurser som tid och pengar, men det kräver att datasystemen fungerar för båda parter.
 - Ja, i den mån kontakterna gäller enklare förfrågningar som inte kräver diarieföring. Det ska dock sägas att denna typ av kontakter redan är relativt vanligt förekommande.
 - Nej, sådan kommunikation finns redan i dag.
-

5. Finns det, utöver vad som kan ha framkommit i föregående svar, några brister i samverkan mellan tingsrätterna och åklagarna när det gäller mängdbrottshantering? I så fall vilka?

Svar	Antal åklagarkammare som har svarat på detta sätt
Ja	8
Nej	22
Oklart svar	1

Kommentar till fråga 5

- Vår kammare arbetar mot tre tingsrätter, varav en tingsrätt har tingsställe på annan ort, vilket innebär att vi har förhandlingar på fyra orter. Vi skulle önska ett mer utbyggt system för videokonferens vad gäller huvudförhandlingar och att videokonferens tillämpades mer.
 - De eventuella brister som går att peka på är den stora obalans som råder mellan åklagarkammarens och tingsrättens resurser. Men tingsrätten möter oss med viss förståelse. För några år sedan rådde det nämligen motsatt förhållande.
 - Vi har inom åklagarmyndigheten (och polisen) ett uppdrag att mängdbrott ska hanteras snabbt och effektivt och att fler brott ska klaras upp. Tingsrätten har inte motsvarande krav utan det kan gå lång tid innan ett enkelt ärende sätts ut till förhandling. Det är ofta för glest mellan målen i sessionen och inte effektivt planerat.
 - Det finns inte några sådana brister just avseende mängdbrott.
 - Nej, inget specifikt just för mängdbrottshanteringen.
 - Tingsrätten bör hantera mängdbrotten schematiskt så som vi gör dvs. fylla ting och sedan lotta ut på domare. Rotelbundenheten som finns kvar hos vissa domstolar är ineffektiv.
 - Nej, det finns inga generella brister.
 - Det förekommer inte några större problem.
 - Tingsrätten har valt att använda föreläggande om yttrande i en alltför stor omfattning. Frågor som hade kunnat lösas med en e-postkontakt eller med ett telefonsamtal hanteras med förelägganden, vilka kräver en oproportionerligt stor arbetsinsats och upplevs som att ”skjuta mygg med kanon”.
 - Det finns inte några brister i kammarens samverkan med nyss nämnda tingsrätter vare sig när det gäller hanteringen av mängdbrott eller i övrigt.
 - Rutiner saknas. Lagmannen avvaktar direktiv från domstolsverket.
 - Det kan förekomma att tingsrätten inte vill ställa in en planerad huvudförhandling trots att åklagaren informerar om att tilläggsstämning kommer att lämnas in till tingsrätten inom kort och att den tid som då är utsatt inte kommer att vara tillräcklig.
-

- Det finns inga generella brister vad gäller specifikt mängdbrotten.
- Jag kan inte se att det finns några uppenbara brister avseende samarbetet. Samarbetsklimatet mellan kammaren och tingsrätterna är enligt min uppfattning mycket bra.
- Inga som jag känner till.
- En utökad dialog kring utsättning, tidsåtgång m.m. vore önskvärd och kommer att påtalas. En utökad dialog kring hanteringen av tilläggsstämningar och inställda förhandlingar önskas.
- Nej, inte såvitt vi känner till.
- Vi upplever inga brister utan samarbetet fungerar mycket bra.
- Mot bakgrund av vår nuvarande organisation kan jag inte se några direkta brister i samverkan med tingsrätten.

6. Har åklagaren utnyttjat, eller utnyttjar man, möjligheten att åklagaren utfärdar stämning och kallelse till huvudförhandling? I så fall i vilken utsträckning?

Svar	Antal åklagarkammare som har svarat på detta sätt
Ja	0
Nej	31

Kommentar till fråga 6

- Nej, på grund av att vi inte ser några besparingar i detta. Det kräver dessutom en ökad arbetsinsats.
- Nej, vi utnyttjar inte detta. Vi har inte fått någon personalresurs för att ta över domstolens arbete så vi har inte resurserna. Man kan också ur ett rättsäkerhetsperspektiv ifrågasätta lämpligheten av att åklagarmyndigheten tar över domstolens klara arbetsuppgifter. Det är viktigt att skilja på rollerna inför allmänheten.
- Vi är tveksamma till eventuella effektivitetsvinster.
- Nej. Det fungerar bra som det är i dag.
- Nej, vi anser inte att detta skulle leda till någon effektivisering av verksamheten.
- Nej, vi är motståndare till detta.
- Nej, det finns inga fördelar med det såvitt går att bedöma. Däremot borde det göras en författningsändring som innebär att det går att använda förenklad delgivning av stämning och kallelse till huvudförhandling i väsentligt större utsträckning än i dag. På det sättet skulle fler mål kunna avgöras även om den tilltalade inte kommer.
- Nej, det har vi varken resurser eller praktiska möjligheter till.
- Nej, detta har inte utnyttjats. Min uppfattning är att en sådan ordning skulle kräva resursförstärkningar på kammaren.
- Nej. Tingsrätten besitter rutinerna och resurserna och är därför bättre funderade att handha dessa arbetsuppgifter.
- Nej. Det är inte önskvärt från åklagarsidan.
- Nej, vi önskar inte en ordning där åklagaren också utfärdar stämning och kallelse till huvudförhandling.

7. Skulle det beträffande mängdbrotten finnas några fördelar med att tingsrätten avsatte viss förhandlingstid varje vecka som åklagaren fick disponera, dvs. genom att stämma och kalla till förhandling? Varför?

Svar

- Eftersom det inte förekommer några balanser vid vare sig Borås tingsrätt eller Alingsås tingsrätt så ser jag i nuläget inte någon poäng i detta. Målen sätts ut direkt som det är nu och därför ser jag inga fördelar med en sådan ordning. Därtill är det så att Åklagarmyndigheten i vart fall inte för närvarande har de administrativa resurserna för att stämma och kalla.
- Vi ser inte några direkta fördelar med en sådan ordning.
- Det fungerar bra som det är.
- Nej, vi kan inte se några fördelar.
- Nej, ett sådant försök gjordes här för ca 10 år sedan och avslutades med ett konstaterande att varken åklagarkammaren eller tingsrätten hade vunnit på det.
- Nej. Av ovan angivna skäl skulle det inte vara lämpligt och inte heller möjligt då vi inte har resurserna. Men det skulle kunna vara lämpligt att åklagarna märkte vissa ärenden, som beräk-

nas ta kortare tid i anspråk, exempelvis 15 minuter, 30 minuter, 45 minuter eller max en timme, med förhandlingstid och att dessa plockades ihop till en dag och togs snabbt. Det är viktigt att tingsrätten utfärdar stämning och kallar samtidigt så att målen inte blir liggande.

- Åklagaren är den som har kännedom om själva ärendet. Om det överförs kanslistöd från domstolen till åklagarmyndigheten skulle det kunna vara lämpligt att överföra den arbetsuppgiften till oss.
 - Ja. Det kunde leda till effektivare planering samt en effektivisering av kontakter bevispersoner – tingsrätt – åklagare i kallelse- och planeringsfrågor.
 - Denna möjlighet fanns och utnyttjades av dåvarande 3:e åklagarkammaren i Malmö fram till omorganisationen av åklagarväsendet 1996. Det gällde då s.k. E-mål, dvs. trafikmål med endast böter i straffskalan som handlades av notarier på fast dag. Omorganisationen medförde att ett stort antal administratörer fick lämna verksamheten och tingsrätten fick då överta det administrativa arbetet med sessionsplanering och stämning. Med de nya reglerna för förenklad delgivning och möjligheten till dom utan huvudförhandling är det nu tveksamt om åklagaradministratörerna skulle sköta detta arbete på ett effektivare sätt än tingsrättens administratörer. Möjligheten för åklagarna att utfärda rättegångsfullmakt/strafföreläggande på villkorlig dom ersätter i många fall behovet att kunna kalla en misstänkt med oklara adressuppgifter till huvudförhandling. Det allt överskuggande problemet är det dåliga delgivningsresultatet och det kan varken tingsrätt eller åklagarkammare lastas för.
 - Nej, inte som jag kan se det. Tingsrätterna kallar och stämmer omedelbart och avgör normalt sett huvuddelen av målen inom två månader. Särskilda dagar disponerade skulle sannolikt endast skapa en administrativ röra i tingsrätten t.ex. när mål måste ställas in och bevispersoner önskar utebli från planerad förhandling. Omfattande administrativa resurser skulle behöva tillföras Åklagarmyndigheten för att klara denna administrativa uppgift.
 - Nej. Vi har inte resurser för att klara den extra arbetsuppgiften och det kan inte finnas någon avgörande fördel med att flytta resurser från domstolarna till åklagarkammarna för att skapa den möjligheten.
 - Domstolarna kan och bör effektivisera och förenkla sin egen verksamhet.
 - Nej. Jag kan inte se några fördelar med att detta arbete läggs på åklagarkammaren. Vi bistår i stället domstolen med att bifoga uppgifter om planerad tidsåtgång för olika förhör m.m. Min uppfattning är att en sammanblandning av våra roller endast skulle leda till förvirring för allmänheten. Det är också många frågor t.ex. om ett mål kan tas på handlingarna, hur bevisningen ska tas upp samt om en försvarare ska förordnas, som måste beslutas före förhandlingen. Det skulle bli synnerligen rörigt om två olika myndigheter skulle ha samma typ av ansvar i detta skede. Brister i tidsplanering kan i stället med fördel tas upp i möten med domstolens personal.
 - Nej.
 - Nej, inte så länge balansläget är så lågt i tingsrätten. Förekommer behov av att kunna sätta ut mål med kort varsel kan detta lösas under hand.
 - Nej. Jag är helt motståndare till att åklagarkammarna ska överta sekreteraruppgifter från domstolarna. Det ligger inte några tidsvinster eller andra vinster i detta. Väldigt många mängdbrott kan avgöras utan huvudförhandling. Avgörandet av dessa ärenden kräver således inte närvaro av åklagare. Att åklagare då skulle stämma, kalla och delge i några mängdbrottsärenden ter sig inte rimligt.
 - Kammaren ser inte några fördelar med ett sådant system utan tvärtom nackdelar. För det första är genomströmningstiderna både hos åklagarkammaren och hos de båda tingsrätterna korta. För det andra har inte åklagarkammaren de kansliresurser som erfordras för ett sådant system.
 - Nej. Det är svårt att se vitsen med att åklagarkammaren sköter tingsrättens jobb. Vi kan medverka till en effektiv utsättning genom att i stämningsansökan ange vår bedömning av förhandlingstiden. Det är också principiellt tveksamt att parten åklagare kallar till domstolsförhandlingen – det riskerar att suddas ut gränserna mellan myndigheterna.
 - Vi ser inga fördelar utan bara nackdelar.
 - Jag kan inte se det. I princip alla förhandlingar som inte avser häktade eller ungdomar är mängdbrott, grå ting, allmänna ting.
 - Nej, beroende på att det stora flertalet av alla anhängiga brottmål i tingsrätterna – stora som små – utgörs av s.k. mängdbrott per definition. Man ska dock inte tro att dessa förhandlingar per automatik skulle vara ”lätta och problemfria”. Tvärtom kan dessa kräva en såväl lång som krävande besluts- och förhandlingsinsats – inte minst av åklagaren. Ibland kan ”utredare i ämnet” förledas att sätta likhetstecken mellan mängdbrott och s.k. enkla notariemål. Så är absolut inte fallet i den praktiska verkligheten.
 - Nej. Det skulle ge konstiga signaler till allmänheten, andra aktörer och parter eftersom åklaga-
-

ren är part i målet. Redan idag har många den uppfattningen att tingsrätt och åklagare ”hör ihop”. Utrymmet för denna missuppfattning torde öka om den administrativa handläggningen sköttes av åklagarkammaren. Därutöver uppkommer frågeställningar angående t.ex. vem avgör om ett mål kan avgöras på handlingarna, att förhandlingen ska äga rum på viss tid om försvararen och åklagarkammaren har olika uppfattning om detta, att en förhörsperson kan delta per telefon alternativt via video (och eventuell försämring av bevisvärdet på grund av att de inte är personligen närvarande) osv. Vi kan inte heller se att det skulle innebära några fördelar för åklagarväsendet när det gäller mängdbrott. Enda gångerna det skulle vara till fördel för oss är när det är av vikt att stämmande/viss åklagare ska ha en viss huvudförhandling. Detta löses dock idag med att ärendet/målet då stämplas ”åklagarbundet”. Sammanfattningsvis skulle övertagande av domstolens uppgifter i dessa delar enligt vår mening medföra mycket extraarbete till ingen vinst samt minska tydligheten avseende olika aktörers roller och självständighet gentemot varandra.

- Nej.
 - Detta är en ganska svår fråga. Målsättningen med särskilda åtgärder avseende mängdbrott måste vara att öka rättssäkerhet och rättstrygghet. Detta kan åstadkommas endast genom bra förundersökningar och en snabb handläggning i alla led – i syfte att kunna åstadkomma en bra utredning i rätten där förhörspersoner ges bästa möjlighet att redogöra för sina upplevelser och iakttagelser. När det gäller polisens utredningstider avseende mängdbrotten varierar dessa, men har förkortats på senare tid. Handläggningen på kammaren har förkortats avsevärt det senaste året och är relativt snabb. Tingsrätternas handläggningstider varierar men ingen av hos oss aktuella tingsrätter har anmärkningsvärt långa handläggningstider för mängdbrotten. En tingsrätt har däremot anmärkningsvärt korta handläggningstider. Frågan är då vilka vinster som skulle åstadkommas genom att åklagare stämmer och kallar till förhandling. Klart är att åklagaren är den som har bäst uppfattning om den sannolika förhandlingstiden. Denna anges dock regelmässigt på stämningsansökan. En prioritering av ärenden genom att särskilda dagar sätts ut är givetvis ägnat att förkorta tiden mellan gärning och dom, men detta kräver i och för sig inte att åklagare stämmer och kallar till förhandling. En annan sak att ta hänsyn till är att åklagaren, om denne stämmer och kallar till förhandling, också måste tillse att personalian i målet är tillräcklig. Det betyder att åklagaren i ett ganska stort antal ärenden skulle behöva infodra personutredning. Emellertid förutsätter en överföring av utfärdande av stämning, kallelser och inhämtande av personalia från tingsrätten till åklagarkammaren att kammarens resurser förstärks. Om arbetsuppgifterna skulle överföras inom rådande resurser skulle följderna ofrånkomligen bli längre handläggningstider än vad som är fallet under rådande arbetsfördelning. Med en uttalad målsättning hos tingsrätterna om snabb handläggning av mängdbrotten torde också en förkortning av handläggningstiden kunna erhållas med nuvarande ordning.
 - Jag är tveksam. Våra tingsrätter – Uddevalla och Vänersborg – har väldigt korta genomströmningstider, ca 30 [sic!] månader avseende 75 procent av alla brottmål. Det finns inte så mycket att vinna helt enkelt, tror jag. Dessutom tas mycket av mängdbrottsmålen på handlingarna. Jag tror istället att det finns andra brottstyper som lämpar sig betydligt bättre för detta. I första hand ungdoms- och relationsbrott. Jag inser inte vitsen med att ge mängdbrotten sådan prioritet framför allvarligare brottslighet vars handläggningstider är betydligt längre än för mängdbrotten.
 - Nej. Olika avdelningar och olika domare handlägger målen olika snabbt. Det som tar en timme för en domare kan ta tre timmar för en annan domare. Eftersom de olika avdelningarna vet bäst hur lång tid de behöver på sig så är det mer funktionellt att de stämmer och kallar till huvudförhandling.
 - Detta skulle kunna vara intressant men då framför allt när det gäller frihetsberövade där det ibland skulle gå att med kort varsel genomföra snabb lagföreläggning som alternativ till häktning.
 - Nej. Det skulle undergräva vår objektivitet. Vår integritet i allmänhetens ögon är viktig och den skyddas genom att vi åklagare, precis som den tilltalade blir kallade till förhandling av domstolen.
 - Nej.
 - Nej.
-

Referenser

Regeringens propositioner

prop. 1986/87:89 *Regeringens proposition om ett reformerat tingsrättsförfarande*

prop. 1994/95:12 *Handläggning av ungdomsmål*

prop. 2000/01:108 *Åtgärder mot inställda huvudförhandlingar i brottmål vid tingsrätterna m.m.*

prop. 2001/02:147 *Snabbare lagföring*

prop. 2003/04:89 *Åtgärder för ett effektivare och snabbare brottmålsförfarande*

prop. 2004/05:131 *En modernare rättegång - reformering av processen i allmän domstol*

prop. 2005/06:29 *Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m.*

prop. 2008/09:227 *Förfarandet när ett beslag har hävts*

prop. 2009/10:1 *Budgetproposition för 2010*

prop. 2009/10:182 *Advokaters vittnesplikt och andra processrättsliga frågor*

Lagrådsremisser

Ny delgivningslag, remiss överlämnad till lagrådet den 29 april 2010

Utskottsbetänkanden

bet. 1989/90:JuU29 *Forskning – Brottsförebyggande rådet m.m.*

bet. 1990/91:JuU19 *Ingripanden mot unga*

bet. 1991/92:JuU24 *Samhällstjänst*

bet. 1992/93:JuU24 *Anslag till domstolsväsendet*

bet. 2001/02:JuU24 *Snabbare lagföring*

bet. 2003/04:JuU26 *Ett effektivare brottmålsförfarande*

Statens offentliga utredningar

SOU 1967:59 *Förundersökning*

SOU 1982:26 *Översyn av RB 1, Processen i tingsrätt*

SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende*

SOU 1993:35 *Reaktion mot ungdomsbrott*

SOU 2001:59 *Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar*
SOU 2001:93 *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning*
SOU 2002:44 *Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott*
SOU 2002:45 *Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål*
SOU 2003:74 *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen*
SOU 2005:84 *En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*
SOU 2005:117 *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder*
SOU 2009:98 *Resningsförfarandet i brottmål – återupptagande av förundersökning och rätt till biträde*

Departementsserien

DsJu 1973:5 *Åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen*
Ds 2009:29 *Återbetalningsskyldighet i straffrättsliga förfaranden, m.m.*
Ds 2009:28 *Ny delgivningslag, m.m.*

Direktiv

Dir. 1977:91
Dir. 2008:49 och 2009:113
Dir. 2009:35
Dir. 2009:50
Dir. 2009:66

Granskningsrapporter m.m.

Riksrevisionsverkets rapport (RRV 1994:16) *Inställda huvudförhandlingar i brottmål*
Riksrevisionsverkets rapport (RRV 1996:63) *Rättskedjan.*
Riksdagens revisorers rapport (1998/99:9) *Organisationsförändringar inom rättsväsendet*
Riksrevisionsverkets rapport (RRV 1999:30) *Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder*
Riksrevisionsverkets rapport (RRV 2001:4) *Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser*
Statskontorets rapport (2009:20) *Domstolarnas inre arbete – en utvärdering*
Ekonomistyrningsverkets rapport (2009:6) *Polisen – styrning och uppföljning*

Ekonomistyrningsverkets rapport (2009:7) *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll*

Brå:s rapport (2009:1) *Misshandel mellan obekanta – kan fler brott klaras upp?*

Riksrevisionens rapport (RiR 2010:7) *Inställda huvudförhandlingar i brottmål.*

Litteratur

Borgeke M. & Sterzel G. *Studier rörande påföljdspraxis m.m.* 4 uppl. Stockholm 2009.

Fitger, P. *Rättegångsbalken*, Norstedts Juridik. Cit. Fitger.

GW Persson, Leif, *Högre uppklaring av mängdbrotten*, promemoria den 8 december 2005.

Gärde, N. m.fl. *Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande*. Med kommentar. Stockholm 1949. Cit. Gärde.

Lothian & Borders Criminal Justice Board, West Lothian Criminal Justice Project, Final Report, den 1 mars 2007.

Strömberg, S. *Blandade uppsatser – En vänbok till Lars-Göran Engström*. Stockholm 2009.

Övrigt

Inställda huvudförhandlingar. Förslag till åtgärder. En promemoria från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor, januari 2000.

Ett snabbförfarande för notariebrottmål. Kallelser till den tilltalade. Promemoria III, 2001-02-01, från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor.

Delgivning. Promemoria IV, 2002-02-15, från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor

Inställda huvudförhandlingar i brottmål II, sjunde promemorian från Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor, 2005-08-29.

Domstolsverkets rapportserie (2009:3) *Huvudförhandlingar I brottmål, Redovisning av ett regeringsuppdrag*.

Domstolsverkets rapport *Tingsrätternas arbetsformer. Slutrapport*. 2009-12-22, Dnr 409/2009.

Åklagarmyndighetens rapport *Samarbetet mellan åklagare och polis i storstäderna* (Storstadsrapporten), 2009-06-18, ÅM-A 2009/0858

Rikspolisstyrelsens slutrapport *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*. 2004-06-09, Dnr USE 400-0653/04

Snabbspåret. En försöksverksamhet med snabbare handläggning av vissa brottmål. Rapport avgiven i oktober 2008 av Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket.

Rikspolisstyrelsens och Riksåklagarens rapport *Förslag till ny arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning*, RÅ 2002/0932, RPS USE-124-3661/02

Framtidens åklagarkammare, en idéskrift från Åklagarmyndigheten, 2007.

Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport (2009:6) *Inspektion av tillämpning av förenklat utredningsförfarande enligt 23 kap. 21 § tredje stycket och 22 § RB*.

Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport (2010:5) *Ärendebalanser i utredningsverksamheten*.

Rikspolisstyrelsens rapport *Framgångsfaktorer i den brottsbekämpande processen*, 2009-05-11, dnr PoA-400-400-2876-09.

Domstolsverket, Chefsnytt nr 7 den 9 mars 2010

Erfarenheter av reformen En modernare rättegång, promemoria från Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö, 2009-12-22, ÅM-A-2009/0613