

REMISSYTTRANDE
2018-09-13
Dnr 0178/18
Er referens: Ju2018/02403 /DOM

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över Snabbare lagföring (Ds 2018:9)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och yttrar följande.

Bakgrund

Utgångspunkten för utredarens uppdrag är att uppnå att lagföringar sker snabbare än hittills. Det framhålls att vissa utredningar är komplicerade och behöver ta lång tid. Men i andra fall, där det tidigt finns klar och enkel bevisning, borde lagföringen kunna ske betydligt snabbare. Om rättsväsendet arbetar snabbt och mer effektivt med den typen av brott kan, enligt uppdraget, dels resurser frigöras till andra ärenden, dels brottsligheten minska.

I uppdraget till utredaren anges att denne särskilt ska fokusera på ett snabbare förfarande för unga som begår brott och personer som återkommande begår nya brott. I dessa fall bedöms en snabb lagföring vara särskilt viktig. Utredarens inriktning ska enbart vara brott som ska prövas i domstol, inte andra typer av lagföringar. Det ingår inte heller i uppdraget att se över de generella tidsfristerna som gäller för unga lagöverträdare.

Brå delar uppdragets grundsyn att det är av värde att rättsväsendet arbetar effektivt och snabbt med enkla ärenden. Tidigare studier visar att det kan finnas en potential för polisen att arbeta mer effektivt genom till exempel mer utredningsinsatser direkt på brottsplatsen. Men snabbare lagföringar torde i vissa fall också kräva mer resurser. Mot den bakgrunden är det viktigt att de förslag som läggs fram bygger på analyser av vad som kan förbättras utan extra kostnader, respektive vilka förbättringar som innebär någon form av kostnad. Med kostnader avses här bland annat att andra arbetsuppgifter eller grupper av gärningspersoner måste nedprioriteras, likväl som eventuella behov av ökade resurser för att upprätta i övrigt oförändrad verksamhet. Om analysen visar att tidsvinsterna bygger på att andra arbetsprocesser tidsmässigt nedprioriteras, då måste det övervägas om prioriteringarna är välgrundade.

Jourdomstolar

Utredaren hade i uppgift att överväga införanden av jourdomstolar i brottmål, men kommer fram till att det inte är motiverat. Det framförs att snabbare lagföring snarare kan uppnås på andra mer verksamhets- och kostnadseffektiva sätt. Brå delar utredarens bedömning att önskemål om snabbare lagföring inte får sin lösning genom införande av ett system med jourdomstolar.

Snabbare lagföring av vuxna – förlängning och utvidgning av försöksverksamheten

På regeringens uppdrag genomför för närvarande flera myndigheter ett försök i norra Stockholm med att åstadkomma snabbare lagföring för brott som återkommande begås av vuxna, utifrån förslag i utredarens förra promemoria. I grunden utgörs konceptet av ett arbetssätt som Brå utformat och utvärderat (Brå 2015:9. *Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad upplärning av mängdbrott*). Det handlar bland annat om att koordinera sammansättningen av arbetsgrupper och schemaläggning, förbättra polisens förstahandsåtgärder och om att införa löpande kompetensutveckling och feed-back från förundersökningsledare och åklagare. Bland annat vill man uppnå att brottsutredningen i möjligaste mån slutförs direkt på plats. Till det har det i försöket förts nya inslag för snabbare delgivning och bokning av huvudförhandling i tingsrätt.

Brå har i uppdrag av regeringen att utvärdera verksamheten, vilket delredovisas senast 1 april 2019 och slutredovisas senast 1 april 2020. Tiden för Brås slutredovisning av utvärderingen är satt med utgångspunkt i att verksamheten ska kunna följas till och med 2019. I promemorian föreslås nu en förlängning av försöksverksamheten samt skissas på en geografiskt utvidgning av densamma, vilket är det som myndigheten här lämnar synpunkter på.

Brå har förståelse för förslaget att förlänga försöksverksamheten så att den löper även under 2020 och 2021, med de innehållsmässiga komponenter som hittills introducerats. Det ökar förutsättningarna för att trimma in verksamheten och kunna bedöma dess potential. Skulle beslut om det fattas, har regeringen möjlighet att förlänga Brås utvärderingsuppdrag så att det sträcker sig bortom 2019.

Brå kan dock inte i nuvarande läge förorda att verksamheten utvidgas geografiskt till stora delar av landet, på det sätt som det skissas på i promemorian. Frågan om geografiskt utvidgning är avhängig hur verksamheten fungerar. Det är om verksamheten fungerar väl som det skulle bli motiverat att utvidga den i stor skala, vilket framgår först när utvärderingsresultat föreligger. Om det skulle visa sig finnas skäl för utvidgning, då kan utvärderingsresultaten även bidra till själva utformningen av den utvidgade verksamheten. I detta läge har Brå alltså inte någon grund för att tillstyrka en geografiskt utvidgning.

Snabbare lagföring för unga lagöverträdare

I promemorian föreslår utredaren att en försöksverksamhet startas som riktas in mot ungdomar som grips på brottsplatsen för enklare brott, som är brott där polisen är förundersökningsledare. Avsikten är att polisen på plats ska arbeta i linje med det redan pågående försöket med snabbare lagföring för vuxna, bland annat med sikte på att utföra mycket av brottsutredningarna på plats. I försöket ska ambitionen vara att den unge ska förhöras inom en vecka. Vid förhöret ska socialtjänsten alltid närvara. Misstanke om brott ska om möjligt delges senast vid detta tillfälle. Målet är att den unge ska lagföras inom tio veckor från brottet. Liksom i det pågående försöket tycks inriktningen i förslaget vara vidare än vad som anges i uppdraget till utredningen, nämligen att utredningen och dess förslag enbart skulle inrikta sig på brott som ska prövas i domstol men inte på andra typer av lagföringar.

Brå konstaterar att det redan i dag finns en rad tidsfrister när det gäller förfarandet i brottmål för 15-17-åringar. Tiden från delgivning av misstanke till beslut i åtalsfrågan får inte vara mer än sex veckor och tiden från åtal till dom får inte vara längre än två veckor. Uppföljningar som gjorts av handläggningstiderna visar dock att dessa frister generellt sett inte hålls. Både polisens och domstolarnas handläggningstid överskrider gränserna. Promemorian innehåller statistik som visar att mediantiden från anmälan om brott till tingsrättsdom åren 2010 till 2014 var 133 dagar för 15-17-åringarna (att jämföra med 203 för vuxna). Uppgifter från Domstolsverket och Brå som Brå sammanställt i samband med

den här remissen, visar att nivån 2016 hade sjunkit till 102 dagar, vilket är knappt 15 veckor. Det finns ingen statistik som visar handläggningstiden uppdelad på om det är en polis- eller åklagarledd förundersökning och heller ingen statistik uppdelad på ingripandebrott och andra brott. Det är dock rimligt att anta att mediantiden är kortare i ärenden där den unge grips på plats än när så inte sker. Det kan mot den bakgrunden inte uteslutas att mediantiden för de fall som skulle ingå i försöket redan i dag ligger ganska nära den tidsgräns som föreslås för försöket (tio veckor).

När det gäller själva arbetssättet finner Brå det positivt att grundelementen från vuxenförsöket (som bygger på Brå Lean, se ovan) även införs när det gäller unga lagöverträdare. Mycket talar för att det skulle bidra till att effektivisera arbetet och kunna ge både tidsvinster och fler lagföringar.

I övrigt är den främsta nyheten när det gäller arbetssättet att socialtjänsten ska närvara vid förhöret med den unge. Att det kan vara av värde att socialtjänsten deltar vid polisförhören med unga är något som tagits upp i flera tidigare utredningar. I linje med vad som lyfts fram som goda exempel så förekommer det att socialtjänsten har en person placerad på poliskontoret eller att polisen och socialtjänsten lokalsamverkar. I praktiken har det dock visat sig att socialtjänsten oftast uppfattar att man inte har tid att prioritera att delta vid polisens förhör. I de allra flesta kommuner kallar socialtjänsten själv den unge och vårdnadshavare till ett samtal om vad som hänt och vilket hjälpbehov som finns när en polisanmälan kommer in. Att dessutom regelmässigt medverka vid polisens förhör bedöms ofta ta mer tid än vad det i sak ger. Om socialtjänsten ska åläggas att närvara vid förhören riskerar det att av socialtjänsten uppfattas som ett omotiverat resurskrävande förslag i hårt arbetsbelastade kommuner. Därtill kommer att det inte är säkert att en sådan närvaro skulle göra att socialtjänsten snabbare kan skriva sitt yttrande till rätten. I de kommuner som har personer avsatta för att samarbeta med polisen och närvara vid polisförhör, är det ofta andra tjänstemän som skriver utredningar och yttranden.

Sammantaget menar Brå att föreslagen i dessa delar inte är tillräcklig genomarbetade, det vill säga när det gäller nuvarande handläggningstider i relation till vad som ska uppnås samt beträffande socialtjänstens deltagande. Utifrån promemorian har Brå svårt att bedöma dels om det finns behov av ett sådant försök, dels om det är genomförbart när det gäller socialtjänstens deltagande. I promemorian sägs det också det är osäkert om försöket kommer att leda till önskvärda effekter. Brå vill dock framhålla det generellt sett positiva med att satsa på grundelementen som används i vuxenförsöket (som i sin tur bygger på Brå-Lean) även när det gäller unga misstänkta.

Ny häktningsbestämmelse vid mindre allvarlig brottslighet

Idag är ett villkor för häktning att misstanken gäller ett brott med minst ett års fängelse i straffskalan. Häkning får dessutom endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller från något annat motstående intresse¹. Utredaren föreslår nu att häktning ska vara möjligt oavsett brottets straffskala om det finns risk för återfall i brott och att påföljden förutses bli högre än endast böter. Som motiv till förslaget anges att det idag är möjligt för återfallskriminella att fortsätta sin brottslighet i avvaktan på en lagföring. Som exempel på den risk det kan innebära anges personer som vanemässigt kör utan körkort, ibland under påverkan av alkohol och droger.

Den typ av lindrigare brottslighet som i någon större utsträckning leder till fängelse på grund av tidigare upprepade återfall, är olovlig körning ensamt eller i kombination med rattfylleri eller drograttfylleri. Andra brott leder endast i undantagsfall till fängelse. I praktiken torde det vara denna typ av brottslighet som utredningen har i åtanke i sitt förslag. Av Brås statistik över lagförda personer framgår att det var 640 domar till fängelse

¹ Rättegångsbalken 24 kap. 2 §.

för olovlig körning år 2017². Utredningen bedömer dock inte att hela gruppen dömda skulle utgöra en akut trafikfara och utredningen torde därmed inte heller se hela den gruppen som måltavla för reformen. Utredningen bedömer själv att antalet häktningar skulle öka med 100-250 per år.

Om man skulle överväga att utvidga möjligheterna till häktning torde det vara rimligt att inskränka sig till personer som odiskutabelt kan vara en fara i trafiken, nämligen de som grips för en kombination av olovlig körning och rattfylleri eller drograttfylleri. Uppgifter som Brå tagit fram till det här yttrandet visar att av de totalt 640 domarna till fängelse för olovlig körning 2017, dömdes det i 211 fall även för rattfylleri eller drograttfylleri. Enheten är här inte dömda personer utan domar, som kan vara något fler än antalet dömda personer. I en och samma dom kan det också dömas för brott som skett vid olika tillfällen. Antalet kan dessutom variera från år till år. Men uppgiften ger en indikation på hur stor målgrupp det i så fall skulle bli.

Det finns dock skäl att ytterligare problematisera det syfte som anges med reformen. För det första är det osannolikt att häktningen och den snabbare lagföringen skulle ha någon påverkan på gruppens benägenhet att återfalla i brott. Det visar deras tidigare historia. Den effekt som kan tänkas uppnås torde främst handla om ökad inkapacitering av gruppen. Den resursmässiga kostnaden för inkapaciteringen skulle då behöva vägas mot kostnaderna för andra möjliga insatser för denna grupp, som i stor utsträckning består av socialt utsatta med behov av missbruksvård. Några sådana överväganden och avvägningar innehåller dock inte promemorian.

Avslutningsvis är Brås huvudsynpunkt att förslaget rör principiella och större frågor om häktningsinstitutets gränser, som med fördel behandlas i samlad form och inte som en del av överväganden inom det snävare området snabbare lagföring av brott som relativt sett trots allt är mindre allvarliga. I det sammanhanget behöver också kritiken som FN återkommande riktat mot Sveriges tillämpning av häktning beaktas.

Detta yttrande avges av generaldirektören Erik Wennerström, efter föredragning av forsknings- och utredningsrådet Stina Holmberg. I beredningen av ärendet medverkade forsknings- och utredningsrådet Erik Grevholm och utredaren Lina Fjelkegård.

Erik Wennerström

Stina Holmberg

² I promemorian redovisas uppgifter från 2016, då det var 835 domar till fängelse för olovlig körning.