

Utvidgat prövningstillstånd för brottmål i hovrätt

Till chefen för Justitiedepartementet

Under våren 2023 beslutade generaldirektören i Domstolsverket, Thomas Rolén, i samråd med hovrättspresidenterna för landets hovrätter, att Domstolsverket skulle tillsammans med representanter för Sveriges Domstolar överväga om systemet med prövningstillstånd i brottmål i hovrätt ska utvidgas till att omfatta fler mål och redovisa sina överväganden i en promemoria.

Arbetet har utförts av en arbetsgrupp som består av chefsrådmannen, tidigare enhetschefen, Jan Josefsson och enhetschefen David Harrby. Sekreterare har varit hovrättsassessorn Ines Holst.

Till arbetsgruppen har varit knuten en expertgrupp som består av hovrättspresidenten Ylva Norling Jönsson, tf. hovrättspresidenten Monika Sörbom, lagmannen Mikael Forsgren och hovrättslagmannen Niklas Wågnert.

Arbetet redovisas i promemorian Utvidgat prövningstillstånd för brottmål i hovrätt.

Hovrättspresidenterna har förklarat att de står bakom förslaget i promemorian.

Stockholm den 17 maj 2024



Thomas Rolén

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1 Författningsförslag	6
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	6
2 Bakgrund.....	7
2.1 Samhällsutvecklingen och utvecklingen av brottsligheten.....	7
2.2 Domstolarnas roll i rättskipningen	8
2.3 Systemet med prövningstillstånd	9
2.4 Successiv utvidgning av krav på prövningstillstånd	10
2.5 Tidigare utredningar om prövningstillstånd i hovrätt	10
2.5.1 Hovrättsprocessutredningen	10
2.5.2 EMR-reformen.....	11
2.5.3 Utredningar efter EMR-reformen.....	12
2.5.4 Vissa effekter i hovrätt av EMR-reformen.....	14
3 Gällande regler om prövningstillstånd i hovrätt	15
3.1 När krävs prövningstillstånd?.....	15
3.2 Partiellt prövningstillstånd	16
3.3 Grunderna för prövningstillstånd	16
4 Handläggning av tillståndsfrågan i hovrätten	17
4.1 Tillståndsprovningens syfte.....	17
4.2 Formerna för tillståndsprovningen.....	17
4.3 Ramen för hovrättens prövning.....	18
4.4 Praxis avseende tillståndsprovningen	18
5 Internationella förhållanden.....	19
5.1 Sveriges konventionsåtaganden	19
5.2 Rätten till en rättvis rättegång.....	20
5.3 Rätten till prövning i högre instans.....	21
6 Prövningstillstånd i Finland, Norge och Danmark	22
7 Statistik	23
7.1 Inledning.....	23
7.2 Omloppstider	24
7.3 Beviljade prövningstillstånd.....	25
7.4 Ändringsfrekvens	26
7.5 Ändringar i brottmål.....	28
7.6 Huvudförhandlingstid.....	29
8. Reformen på straffrättens område.....	31
8.1 Straffskärpningsreformer	31
8.2 Snabbare lagföring.....	31

9. Överväganden och förslag	32
9.1 Fler brottmål i hovrätt bör omfattas av prövningstillstånd	32
9.1.1 Det nuvarande ordningen för hantering av brottmål i hovrätt är inte ändamålsenlig	32
9.1.2 Ett krav på prövningstillstånd för fler brottmål skapar förutsättningar för en ökad kvalitet och snabbare besked till parterna.....	33
9.1.3 Straffrättsreformer får bättre genomslag.....	35
9.1.4 Sammantagen bedömning	35
9.2 Generellt eller utvidgat krav på prövningstillstånd?	35
9.3 Den närmare utformningen av ett utvidgat krav på prövningstillstånd	36
9.3.1 Två tänkbara alternativ för en utvidgning av systemet med prövningstillstånd.....	36
9.3.2 Att kravet på prövningstillstånd knyts till den påföljd som har dömts ut är mest ändamålsenligt.....	38
9.3.3 Gränsen för kravet på prövningstillstånd	40
9.3.4 Beslut i brottmål	42
9.3.5 Handläggningen i hovrätten	43
9.3.6 Partiellt prövningstillstånd.....	43
9.3.7 Överklagande av beslut att inte meddela prövningstillstånd	44
10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	44
11 Konsekvenser	44
12 Författningskommentar	47
12.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	47
Bilaga 1	49
Bilaga 2.....	52

Sammanfattning

I promemorian föreslås att systemet med prövningstillstånd i brottmål i hovrätt utvidgas och omfattar fler mål. Ett av syftena med förslaget är att skapa bättre förutsättningar för att tyngdpunkten i brottmålsprocessen ska ligga i tingsrätterna och inte förskjutas till överprövningsinsatserna. Andra skäl bakom förslaget är att ett utvidgat system med prövningstillstånd i brottmål kommer ge hovrätterna möjlighet att använda sina resurser på ett mer ändamålsenligt sätt och arbeta effektivt med upprätthållen kvalitet i dömandet. Det kommer också att korta handläggningstiderna i hovrätterna och därmed i fler fall förkorta tiden mellan brottet och samhällets reaktion.

Vid överklagan av tingsrättens dom i brottmål krävs idag prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva målet fullt ut om den tilltalade som enda påföljd dömts till böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader (se 49 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken). Den nuvarande ordningen innebär att de flesta domar i brottmål som överklagas till hovrätt inte omfattas av krav på prövningstillstånd. Det medför att hovrätterna i många fall gör en fullständig prövning av överklagade domar och går igenom omfattande bevisning trots att det redan från början framstår som klart att det saknas anledning att ändra tingsrättens dom och att domen saknar prejudikatintresse. Samtidigt fortsätter antalet brottmål och handläggningstiderna i dessa mål att öka i hovrätterna. Det sätt på vilket hovrätten arbetar är varken ändamålsenligt eller förenligt med hovrättens funktion i instansordningen som överprövningsinstans, som innebär att tyngdpunkten i prövningen ska vara i första instans, dvs. tingsrätten.

För att komma till rätta med den beskrivna situationen behöver formerna för hovrätternas prövning av brottmål ändras. Det kan bäst åstadkommas genom en utvidgning av systemet med prövningstillstånd.

Systemet med prövningstillstånd har successivt utvidgats till att omfatta allt fler mål. Sedan drygt 15 år krävs prövningstillstånd vid överklagan till hovrätt av samtliga slag av domar och beslut i tvistemål och domstolsärenden. Systemet med prövningstillstånd har en väl utvecklad praxis.

Förslaget i promemorian innebär att utgångspunkten ska vara att det krävs prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom i brottmål. Kravet på prövningstillstånd ska inte gälla om den tilltalade genom domen har dömts till fängelse i två år eller mer.

Förslaget leder till att de flesta överklagade domar i brottmål omfattas av krav på prövningstillstånd i hovrätt. Samtidigt innebär förslaget att de domar som avser den mest allvarliga brottsligheten är undantagna från systemet med prövningstillstånd.

Slutliga beslut i brottmål och beslut som får överklagas särskilt föreslås alljämt vara undantagna från kravet på prövningstillstånd.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 49 kap. 13 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

49 kap. 13 §¹

För att hovrätten *skall* pröva tingsrättens dom i brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd *i andra fall än då* den tilltalade genom domen

1. *som enda påföljd dömts till böter, eller*

2. *frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.*

Har tingsrätten i en dom i brottmål även prövat enskilt anspråk mot den tilltalade krävs inte prövningstillstånd i den delen, om

1. ett överklagande avser frågan om den tilltalade *skall* dömas för den åtalade gärning som det enskilda anspråket hänför sig till, och

2. prövningstillstånd meddelas i den frågan eller sådant prövnings-tillstånd inte krävs.

Kravet på prövningstillstånd enligt första stycket gäller inte om domen överklagas av justitiekanslern eller en justitieombudsman.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller även beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom.

För att hovrätten i brottmål *skall* pröva tingsrättens slutliga beslut eller beslut som får överklagas särskilt krävs inte prövningstillstånd.

För att hovrätten *ska* pröva tingsrättens dom i brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd *om* den tilltalade genom domen *dömts till fängelse i två år eller mer.*

1. ett överklagande avser frågan om den tilltalade *ska* dömas för den åtalade gärning som det enskilda anspråket hänför sig till, och

För att hovrätten i brottmål *ska* pröva tingsrättens slutliga beslut eller beslut som får överklagas särskilt krävs inte prövningstillstånd.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Äldre bestämmelser gäller i fråga om prövning av domar och beslut som meddelats före ikraftträdandet.

2 Bakgrund

2.1 Samhällsutvecklingen och utvecklingen av brottsligheten

Förfarandet i de allmänna domstolarna regleras i huvudsak av bestämmelser i rättegångsbalken. Rättegångsbalken infördes under 1940-talet.

Bestämmelserna i balken har ändrats vid ett mycket stort antal tillfällen. Den senaste stora reformen var En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol, den s.k. EMR-reformen (prop. 2004/05:131). EMR-reformen antogs av riksdagen för knappt 20 år sedan. Genom den blev en tidigare reform som gällde inspelning av vittnesförhör med videoteknik permanent. Vidare gjordes uppmjukningar i kravet på muntlighet i förfarandet. Systemet med prövningstillstånd utvidgades till att omfatta alla dispositiva tvistemål och ärenden som överklagas från tingsrätt till hovrätt. Det markerades också att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i första instans. Familjemålen kom också senare att omfattas av systemet med prövningstillstånd (prop. 2007/08:139).

Bestämmelserna i rättegångsbalken har ändrats av olika orsaker. En framträdande orsak är samhällsutvecklingen. Utvecklingen i samhället har gjort att det har uppstått nya behov. Även under de senaste åren har det inträffat flera förändringar som påverkar förutsättningarna för domstolarna. Bland annat kan följande nämnas.

- Befolkningen i Sverige har ökat, vilket påverkar måltillströmningen till domstolarna.
- Teknikutvecklingen har skapat en ny infrastruktur som innebär nya förutsättningar att begå brott och svårigheter att klara upp brott.
- I Sverige har det skett en omfattande ökning av dödligt våld genom skjutningar på allmänna platser. Även antalet brott genom sprängningar har ökat. I ett europeiskt perspektiv har Sverige kommit att utmärka sig genom ett stort antal skottlossningar och sprängdåd.
- I Sverige synes en allt större del av den grävsta brottsligheten vara organiserad och den har dessutom kopplingar till andra länder.
- Brottsligheten synes också ha blivit alltmer komplex, vilket bland annat får antas bero på ökad internationalisering men också teknikutveckling. Detta har inneburit att förhandlingarna i domstolarna tar allt längre tid och kräver större resurser jämfört med tidigare.

Som en följd av ändrade samhällsförhållanden hanterar domstolarna i dag allt fler men också allt större, komplicerade och resurskrävande brottmål. Det handlar många gånger om brottmål angående grov brottslighet och flera tilltalade, vilket ofta innebär omfattande förundersökningar och långa förhandlingstider. Samhällsutvecklingen har fört med sig förändrade förutsättningar för brottmålsprocessen och de utmaningar som domstolarna ställs inför i dag är på flera sätt större än när rättegångsbalken infördes.

Avgörandena i de mer omfattande och komplexa målen överklagas till hovrätt, vilket innebär att hovrätternas resurser binds upp av tidskrävande rättegångar. Samtidigt ägnar sig hovrätterna i stor utsträckning åt att göra fullständiga överprövningar i mål där det redan från början framstår som klart att klaganden inte har några utsikter till ändring.

Med hänsyn till utvecklingen av brottmålen är det viktigt att tingsrätterna får bästa möjliga förutsättningarna att som första instans ta det stora ansvaret för brottmålsprocessen samtidigt som behovet av flexibilitet i hovrättsförfarandet blir allt viktigare.

2.2 Domstolarnas roll i rättskipningen

De allmänna domstolarna har tre instanser: tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen. Tingsrätten är underinstans. Hovrätten är överinstans vid överklaganden av tingsrättsavgöranden och Högsta domstolen är överinstans vid överklaganden av avgöranden som hovrätt meddelat (1 kap. 1 §, 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § rättegångsbalken).

Instansordningen bygger på en funktionsfördelning mellan domstolarna och på att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. Talan ska i princip väckas i första instans och de högre domstolsinstanserna ska endast överpröva de domar som har överklagats från den närmast lägre instansen. En effektiv domstolsorganisation förutsätter att varje instans bara ägnar sig åt sådant som den är avsedd för.

Instansordningen bygger på att parterna inför den högre instansen begränsar processen till de frågor som de vill ha överprövade. Det är alltså i princip inte fråga om att de mål som förs vidare till högre rätt ska underkastas en fullständig omprövning i den andra instansen. Idealet är i stället en ordning där processen i andra instans innebär en till varje mål anpassad överprövning (prop. 1992/93:216 s. 45).

Tingsrätternas uppgift är att som första instans döma i alla mål och ärenden oavsett storlek och svårighetsgrad och detta på ett sätt som inte lämnar utrymme för tvivel angående domstolens kompetens. Det viktigaste skälet till att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans är att rättssäkerheten ska komma alla till del, inte bara dem som överklagar. Det skapar också förutsättningar för en smidig och rättssäker hovrättsprocess i de fall tingsrättens avgörande överklagas (Ds 2001:36 s. 68 och prop. 2004/05:131 s. 82).

Högsta domstolens uppgift är att som högsta instans i ordningen genom sina avgöranden i konkreta mål skapa prejudikat, som kan få betydelse som vägledning för hur liknande fall i framtiden ska bedömas av de allmänna domstolarna och av rättslivet i övrigt. Sedan den så kallade fullföljdsreformen 1971 (prop. 1971:45) är Högsta domstolen en renodlad prejudikatinstans. Högsta domstolen är inte inriktad på att tillgodose den klagandes intresse av att få en annan bedömning än hovrättens avgörande. Huvuduppgiften är i stället att avgöra sådana mål som överklagats och där Högsta domstolens avgörande kan ge vägledning för bedömningen av liknande fall i framtiden (a. prop. s. 43 och S. Melin, *Våra domstolar*, 2012, version 1, JUNO, s. 105). I Högsta domstolen krävs i princip prövningstillstånd i alla mål och ärenden och beviljas endast om domstolen finner att det finns ett värde för den fortsatta rättstillämpningen om saken prövas.

Hovrätten är i instansordningen placerad mellan tingsrätten och Högsta domstolen. Med hänsyn till de begränsade möjligheterna att få prövningstillstånd i Högsta domstolen är hovrätten i praktiken sista instans i de allra flesta mål. Hovrättens främsta uppgift är att överpröva de tingsrättsavgöranden som överklagas och att rätta eventuella felaktigheter. Därutöver har hovrätten till uppgift att kontrollera om tingsrätterna handlagt målen formellt korrekt och att till viss del ansvara för

rättsbildningen. Att hovrätten har denna roll i rättskipningen har tydligt kommit till uttryck genom EMR-reformen (prop. 2004/05:131 s. 171).

2.3 Systemet med prövningstillstånd

Före EMR-reformen kunde avgöranden utan egentliga begränsningar överklagas till hovrätt. Hovrätten omprövade då målen i sin helhet. Många gånger anpassade parterna sin processföring efter utgången i tingsrätten och rättegången i hovrätten kom därför många gånger att gestalta sig som om tingsrättsprocessen aldrig ägt rum. Hovrättens funktion som överprövande instans fick med dåvarande ordning alltså inte det genomslag som lagstiftaren avsett genom införandet av. Numera omfattas de flesta överklagade avgöranden av systemet med prövningstillstånd. Hovrättens överprövande funktion har därmed fått ett större genomslag. Om det finns krav på prövningstillstånd krävs, för att hovrätten ska pröva målet på samma sätt som tingsrätten, att hovrätten beviljar prövningstillstånd.

Prövningstillstånd ska beviljas om det finns anledning att tvivla på riktigheten av tingsrättens dom (ändringsfall) eller om det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut tingsrätten kommit till (granskningsfall). Sådant tillstånd ska också meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatfall) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinära fall) (se 49 kap. 14 § rättegångsbalken).

Syftet med reglerna om prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt är att göra det möjligt för hovrätterna att koncentrera arbetet på avgöranden som kan vara felaktiga och där en fullständig överprövning fyller en saklig funktion (prop. 2004/05:131 s.187). Systemet med prövningstillstånd innebär alltså inte någon begränsning i rätten att överklaga. Det innebär inte heller att hovrätten kan underlåta att ta ställning till ett överklagande. Det handlar i stället om att hovrätten i ett tidigt skede av processen gör en inledande prövning av riktigheten i tingsrättens avgörande och tar ställning till om handläggningen bör fortsätta med en fullständig rättegång eller om tingsrättens avgörande bör stå fast (prop. 1996/97:131 s. 44 och prop. 2004/05:131 s. 22 f. och s. 175). Om det vid denna prövning står klart att tingsrättens avgörande i överklagade delar är riktigt och att det saknas några principiellt viktiga ställningstaganden som skulle behöva prövas av högre instans, avgörs saken genom att prövningstillstånd nekats. Det innebär att handläggningen avslutas och att tingsrättens avgörande står fast (49 kap. 14 a § tredje stycket rättegångsbalken). Om hovrätten i stället meddelar prövningstillstånd, prövas målet i hela dess överklagade vidd på i huvudsak samma sätt som i tingsrätten.

Det är viktigt att framhålla att systemet med prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt skiljer sig åt i jämförelse med systemet med prövningstillstånd i ledet mellan hovrätt och Högsta domstolen beroende på att instanserna har olika uppgifter. Prövningen i de båda leden benämns på samma sätt men den har egentligen olika syften och regleras i skilda bestämmelser.

Högsta domstolen är i första hand en prejudikatinstans som inte har till främsta uppgift att skipa materiell rättvisa i det enskilda fallet. Till skillnad från vad som gäller i hovrätt är bestämmelsen om prövningstillstånd i Högsta domstolen fakultativ, vilket innebär att det ankommer på Högsta

domstolen att avgöra om prövningstillstånd ska beviljas när de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda (se 54 kap. 10 § rättegångsbalken). Vidare finns det endast två dispensgrunder i Högsta domstolen, prejudikatdispens och extraordinär dispens. Förutsättningarna för prövningstillstånd är således betydligt mer begränsade i Högsta domstolen än i hovrätt.

2.4 Successiv utvidgning av krav på prövningstillstånd

Under åren har flera reformer genomförts för att renodla och effektivisera hovrättsprocessen. För att skapa en hovrättsprocess som bättre motsvarar hovrättens roll i instansordningen har systemet med prövningstillstånd utvecklats och gjorts mer flexibelt.

De första reglerna om prövningstillstånd i hovrätt infördes 1974. Tidigare fanns det i princip inga bestämmelser i rättegångsbalken som begränsade möjligheten att få ett tingsrättsavgörande prövat av hovrätt. Inte heller förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehöll vid sin tillkomst några begränsningar beträffande möjligheten att få ett avgörande av länsrätt prövat av kammarrätt.

Under åren har systemet med prövningstillstånd successivt utvidgats i syfte att skapa en mer ändamålsenlig process i hovrätt och kammarrätt.

För de allmänna domstolarnas del har flera prövningstillståndsreformer genomförts som inneburit att allt fler mål omfattats av krav på prövningstillstånd i hovrätt.

- År 1974 infördes krav på prövningstillstånd för mål enligt lagen (1974:8) om rättegång i tvistemål om mindre värden, den s.k. småmålslagen (prop. 1973:87).
- År 1989 infördes krav på prövningstillstånd för ärenden om felparkeringsavgift (prop. 1988/89:6).
- År 1993 infördes krav på prövningstillstånd för ytterligare tvistemål samt bötesmål och utsökningsmål (prop. 1992/93:216).
- År 2005 infördes krav på prövningstillstånd för domstolsärenden och samtliga tvistemål med undantag för familjemål (prop. 2004/05:131, lagändringarna trädde i kraft den 1 november 2008).
- År 2008 infördes krav på prövningstillstånd för familjemål (prop. 2007/08:139).

2.5 Tidigare utredningar om prövningstillstånd i hovrätt

2.5.1 Hovrättsprocessutredningen

År 1993 fick en särskild utredare i uppdrag att se över formerna för rättegången i hovrätten och överklagande av mål dit. Utredningen, som tog namnet Hovrättsprocessutredningen, redovisade sitt uppdrag i betänkandet Ett reformerat hovrättsförfarande (SOU 1995:124). Betänkandet innehöll förslag till åtgärder som syftade till att åstadkomma ett ändamålsenligt hovrättsförfarande och att begränsa flödet av mål till hovrätterna. Bland annat föreslogs ett system med generellt krav på prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt, dvs. för avgöranden i alla typer av mål och

ärenden. Som motivering till förslaget anfördes att hovrättens främsta uppgift är att, efter en kontroll av den materiella riktigheten, rätta eventuella felaktigheter i tingsrättsavgöranden samt kontrollera att mål handläggs korrekt. Från den utgångspunkten framstod en ordning innebärande att flertalet fall genomgick en i princip fullständig omprövning, inte som ändamålsenlig. Utredningen anförde att ett system med ett mera långtgående krav på prövningstillstånd skulle innebära att domstolsväsendets resurser i högre grad kan avsättas för mål med krävande rätts- och sakfrågor, vilket på flera olika sätt bedömdes kunna bidra till ökad rättssäkerhet (SOU 1995:124 s. 15 f.).

Hovrättsprocessutredningens betänkande låg till grund för ett förslag av regeringen till riksdagen om ett generellt krav på prövningstillstånd i hovrätten (prop. 1996/97:131). Propositionen återkallades dock sedan det visat sig att förslaget inte skulle få nödvändig majoritet i riksdagen (rskr. 1996/97:168).

Vissa av Hovrättsprocessutredningens förslag som gällde annat än prövningstillstånd genomfördes i ett särskilt lagstiftningsärende (prop. 1998/99:37). Bland annat infördes bestämmelser om att den tilltalades berättelse i brottmål skulle spelas in på band eller tas in i protokollet på annat sätt i syfte att ge bättre underlag för processen i högre rätt.

2.5.2 EMR-reformen

EMR-reformen trädde i kraft den 1 november 2008. Reformen innebar stora förändringar i de allmänna domstolarnas arbete, främst vad gäller hovrättsprocessen. Det huvudsakliga syftet med reformen var att skapa en modern rättegångsordning som uppfyller kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden. I propositionen anfördes att processen i hovrätten ofta är mycket lik den i tingsrätten och att hovrättens prövning är mer omfattande än vad som motiveras av hovrättens uppgifter. Det ansågs innebära nackdelar för många parter, bland annat i form av långa handläggningstider och ökade processkostnader. Från flera håll hade hävdats att dåvarande system hade lett till att parterna i vissa större mål redan från början utgick från att målet skulle prövas på nytt i hovrätten och att tingsrättsprocessen sågs som ett slags förberedande förfarande inför processen i hovrätten (prop. 2004/05:131 s. 171 f.).

Genom EMR-reformen utvidgades systemet med prövningstillstånd till att omfatta alla domar och beslut i dispositiva tvistemål och beslut i domstolsärenden som överklagas från tingsrätt till hovrätt. Samtidigt gjordes tillståndsgrunderna mer generösa genom att det infördes en ytterligare grund för prövningstillstånd, granskningsfall. Vidare infördes ordningen att muntlig bevisning i hovrätten ska läggas fram i hovrätten genom uppspelning av ljud- och bildupptagning som gjorts av förhören i tingsrätten. Syftet med den ordningen är att bevisvärderingen i tingsrätten och hovrätten ska ske på i stort sett samma material, för att på så sätt ge hovrätten den överprövande funktion som den bör ha (se vidare avsnitt 2.5.4).

En mycket stor majoritet av remissinstanserna som yttrade sig över förslaget om ett utvidgat system med prövningstillstånd, delade bedömningen att systemet borde göras mer generellt eller utvidgas till flera måltyper. De remissinstanser som var kritiska till förslaget ansåg att detta var betänkligt framför allt från rättssäkerhetssynpunkt.

En remissynpunkt som lyftes särskilt i förarbetena var att en utvidgning av systemet med prövningstillstånd ökar risken för felaktiga avgöranden.

Regeringen anförde att denna synpunkt behövde tas på största allvar men konstaterade senare att risken för felaktiga beslut i frågan om prövningstillstånd är minimal med hänsyn till de omsorgsfullt utformade reglerna om förutsättningarna för prövningstillstånd, handläggningen av tillståndsfrågan och formerna för att presentera bevisningen. Regeringen anförde vidare att en utvidgning av systemet med prövningstillstånd har flera fördelar. Rättskipningen får sin tyngdpunkt i första instans samtidigt som fokus sätts på hovrättens kontrollerande funktion. Dessutom åstadkommer det ett snabbare förfarande och en handläggning utan onödiga resurser. En förändrad reglering vad gäller grunderna för prövningstillstånd och handläggningen samt bättre möjligheter för hovrätten att ta del av bevisningen vid tillståndsprövningen, ansågs garantera att högt ställda rättssäkerhetskrav kan upprätthållas. De farhågor från rättssäkerhetssynpunkt som rests från en del håll framstod enligt regeringen därmed som obefogade.

2.5.3 Utredningar efter EMR-reformen

Efter EMR-reformen har det gjorts utredningar som har fokuserat dels på att utvärdera reformen, dels på att analysera det kvarvarande utrymmet för en utvidgning av systemet med prövningstillstånd. Utredningsarbetet har inte i något fall resulterat i ändrad lagstiftning.

Utvärdering av EMR-reformen

En utvärdering av EMR-reformen gjordes 2012 (SOU 2012:93). Enligt kommittédirektivet (dir. 2011:79) omfattade uppdraget bland annat att kartlägga och analysera hur systemet med prövningstillstånd i hovrätten hade fallit ut men inte frågan om systemet skulle utvidgas till att omfatta ytterligare måltyper. Utifrån statistiska uppgifter och Högsta domstolens praxis kom utredningen fram till slutsatsen att andelen meddelade prövningstillstånd i hovrätt initialt var för låg men att tillämpningen hade blivit generösare. Det konstaterades vidare att reformen i praktiken hade klargjort att tyngdpunkten i processen låg i första instans och att handläggningen i hovrätten hade anpassats efter hovrättens ställning i instansordningen.

Målutredningen

Målutredningen hade i uppdrag att analysera om det fanns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Utredningen konstaterade i sitt betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) att mycket hade hänt när det gällde domstolarnas verksamhet men att det krävdes ytterligare förändringar för att domstolarna skulle ha förutsättningar att avgöra samtliga mål med hög kvalitet och inom rimlig tid. I betänkandet behandlades därför några mer generella åtgärder som enligt utredningen kunde förbättra domstolarnas förutsättningar i dessa avseenden. Ett förslag som framfördes var att ett generellt krav på prövningstillstånd skulle införas för överklagande till hovrätt och kammarrätt. Detta menade utredningen kunde förväntas leda till att hovrätterna och kammarrätterna i större uträkning än i dag kunde koncentrera sig på sådana underrättsavgöranden där en förnyad fullständig prövning var av värde, dvs. främst avgöranden som kunde behöva ändras, med tids- och kvalitetsvinster som följd (SOU 2010:44 s. 18). Utredningen ansåg att de skäl som anfördes i Hovrättsprocessutredningens betänkande och den återkallade propositionen till stöd för ett generellt krav på

prövningstillstånd alljämt var gällande (SOU 1995:124 och prop. 1996/97:131). Vidare ansågs utformningen av dispensgrunderna och de förfaranderegler som gäller efter EMR-reformen tillsammans med den praxis som har tillkommit, medföra att risken för felaktiga beslut i frågan om prövningstillstånd var ytterst begränsade (SOU 2010:44 s. 284 och 288).

I betänkandet tog utredningen även upp frågan om några typer av mål borde undantas från kravet på prövningstillstånd, t.ex. mål av särskild komplicerad natur eller brottmål som rör allvarlig brottslighet. När det gäller mål av komplicerad natur pekade utredningen på att det krävs prövningstillstånd för t.ex. konkurrensmål och mål enligt lagen om elektronisk kommunikation trots att dessa typer av mål tillhör de mest komplicerade målen som handläggs i domstol, ur såväl juridisk som ekonomisk synvinkel. Utredningens slutsats var att ett krav på prövningstillstånd kunde innebära en viss effektivitetsvinst även för mål av komplicerad natur och att det inte fanns skäl att undanta dem från ett system med prövningstillstånd.

När det gäller brottmål som rör allvarlig brottslighet menade utredningen att det skulle vara tveksamt ur en principiell synvinkel att undanta den typen av mål från ett system med prövningstillstånd. En sådan ordning skulle enligt utredningen innebära att man utgår från att ett system med prövningstillstånd leder till ett mindre rättssäkert resultat och att man i vissa typer av mål får nöja sig med en mindre rättssäker behandling än i andra mål. Mot bakgrund av utredningens bedömning att risken för ett felaktigt beslut i frågan om prövningstillstånd måste anses vara ytterst begränsad, fanns det enligt utredningen inte anledning att undanta mål från kravet på prövningstillstånd av det skälet att saken är av särskilt ingripande karaktär (SOU 2010:44 s. 289).

Vissa av förslagen i betänkandet behandlades i propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45) och propositionen Patent- och marknadsdomstol (prop. 2015/16:57).

Straffprocessutredningen

I betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17), som kompletterades av departementspromemorian Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys (DS 2015:4), lämnade Straffprocessutredningen förslag på åtgärder för att skapa ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande. I betänkandet konstaterade utredningen att det grundläggande för brottmålsprocessen är att anklagelser om brott prövas inom rimlig tid och med hög kvalitet.

Utredningen hade bl.a. som utgångspunkt att det borde finnas olika sätt och olika former för att handlägga och avgöra mål som är anpassade efter vad målen kräver. Ett av utredningens förslag som ansågs väl förenligt med denna utgångspunkt var att systemet med prövningstillstånd skulle utökas till att omfatta alla brottmål (SOU 2013:17 s. 24 och s. 36). Ett sådant system skulle enligt utredningen innebära att handläggningstiderna kan hållas korta i de mål som kan avslutas genom den inledande tillståndsprövningen och att mer tid och kraft kan läggas på de mål som kräver en fullständig förnyad prövning. På det sättet förbättras förutsättningarna för att handläggningen och prövningen sker med de höga krav på kvalitet som måste ställas på en prövning i andra instans. Det framhölls särskilt att utredningen inte såg en förändring till ett generellt system med prövningstillstånd i brottmål som en reform som i första hand borde införas av effektivitetsskäl. I stället gjordes det gällande att det avgörande skälet för en sådan förändring är att tydliggöra hovrättens överprövande roll och att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans (SOU 2013:17 s. 614).

Utredningen övervägde även en bestämmelse enligt vilken prövningstillstånd skulle krävas i brottmål där påföljden för den tilltalade bestämts till högst sex månaders fängelse. Förutom fängelsestraff upp till sex månader skulle det innebära att tillståndsförfarandet skulle gälla vid andra, lindrigare påföljder än fängelse som böter, villkorlig dom och skyddstillsyn. Vidare skulle prövningstillstånd krävas vid ogillade åtal där åklagaren yrkat att påföljden bestäms till högst sex månaders fängelse. Utredningens slutsats var dock att det fanns starka skäl för att systemet med prövningstillstånd borde gälla för alla brottmål. Utredningen menade att behovet av en fullständig prövning i hovrätten beror på omständigheterna och rättsfrågorna i det enskilda målet och hur tingsrätten bedömt dessa – inte på brottets allvar eller vilken påföljd som har dömts ut. Därtill ansågs det – på samma skäl som anförts av Målutredningen – principiellt tveksamt att begränsa systemet med prövningstillstånd så att mål om allvarliga brott undantas (SOU 2013:17 s. 607 f.).

Vissa av förslagen i betänkandet och promemorian behandlades i propositionen Åtgärder för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar (prop. 2013/14:170) och propositionen Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden (prop. 2017/18:86). Regeringen gick dock inte vidare med förslaget om en utökning av systemet med prövningstillstånd (prop. 2020/21: 214 s. 7).

2.5.4 Vissa effekter i hovrätt av EMR-reformen

Som beskrivits tidigare har EMR-reformen medfört flera förändringar i de allmänna domstolarnas arbete, särskilt vad gäller hovrättsprocessen. De ändrade reglerna om bevisupptagning i hovrätt och det utvidgade systemet med prövningstillstånd är förändringar som antagligen har haft störst påverkan på hovrätternas verksamhet.

Avgöranden utan huvudförhandling i hovrätt

Möjligheten att ta del av inspelade förhör från tingsrätten har inneburit att bevisvärderingen i hovrätten kan ske på i stort sett samma material som tingsrätten har grundat sin prövning på. På så sätt har förfarandet i hovrätten inriktats på en granskande överprövning av tingsrättens avgörande, inte på en omprövning (prop. 2004/05:131 s. 200).

Genom de nya formerna för bevisupptagning i hovrätt har utrymmet för att kunna göra bedömningen att målet kan utredas tillfredsställande utan huvudförhandling ökat påtagligt (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [7 juni 2023, JUNO], kommentaren till 51 kap. 13 §). I förarbetena antogs det att EMR-reformen också skulle leda till att fler mål avgjordes på handlingarna (prop. 2004/05:131 s. 139 f. och 200 f.). Erfarenheterna visade dock att så inte blev fallet (se SOU 2013:17 s. 628 samt där gjorda hänvisningar). I samband med uppföljningen av EMR-reformen ändrades därför regleringen om avgörande av brottmål utan huvudförhandling i hovrätt (se 51 kap. 13 § rättegångsbalken). När regeln infördes 1984 var kravet att en förhandling skulle hållas i hovrätten när en part begärde det, om det inte var uppenbart obehövligt. Uppenbarhetskravet togs bort för att de fördelar som EMR-reformen och den nya tekniken fört med sig skulle utnyttjas i större utsträckning (prop. 2015/16:39 s. 47 ff.).

När hovrätten prövar tingsrättens dom utan att hålla huvudförhandling avgörs målet efter föredragning, där videoupptagning av förhören kan spelas upp. Det innebär att en part kan överklaga tingsrättens dom och få sin sak prövad utan att behöva inställa sig vid en rättegång i hovrätten.

Ser man till de senaste åren har de brottmål som avgörs utan huvudförhandling i hovrätt ökat påtagligt. Under åren 2019–2022 har den andelen mål mer än fördubblats i hovrätt och uppgick 2022 till 39 procent av det totala antalet avgjorda brottmål genom dom. En rimlig slutsats av att antalet brottmål som avgörs utan huvudförhandling i hovrätten ökar, är att färre överklaganden förfaller eftersom en parts närvaro inte är en förutsättning för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom.

Tabell 2.1 Avgjorda brottmål genom dom i hovrätt

	2019	2020	2021	2022
Antal avgjorda brottmål genom dom	6 842	7 019	7 835	8 989
Antal avgöranden utan huvudförhandling	1 135	2 328	3 007	3 546
Andel avgöranden utan huvudförhandling	17%	33%	38%	39%

Källa: Sveriges Domstolars statistiksystem, SIV. Med avgörande utan huvudförhandling avses mål där mötestypen "avgörande utan huvudförhandling" har registrerats i Vera.

Regler om videokonferens

Genom EMR-reformen infördes även regler om videokonferens (se 5 kap. 10 § rättegångsbalken). Bestämmelsen innebär att parter och andra som ska delta i ett sammanträde har möjlighet att i alla typer av mål och i alla instanser delta genom videokonferens, om det inte är olämpligt. I uppföljningen av EMR-reformen konstaterade regeringen att möjligheten att delta via videokonferens har ökat tillgängligheten till domstolarna och minskat risken för inställda förhandlingar (prop. 2015/16:39 s. 21). Att parterna har möjlighet att inställa sig i hovrätten via videokonferens kan alltså bidra till att färre mål förfaller på grund av en parts utevaro eftersom parterna kan delta vid huvudförhandlingen utan att behöva resa långa sträckor.

3 Gällande regler om prövningstillstånd i hovrätt

3.1 När krävs prövningstillstånd?

Huvudregeln om prövningstillstånd i hovrätten finns i 49 kap. 12 § rättegångsbalken. Enligt bestämmelsen krävs prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom eller beslut, om inte annat är föreskrivet. Bestämmelsen är tillämplig på överklagade domar och beslut i alla mål som i hovrätten handläggs enligt rättegångsbalkens regler, dvs. tvistemål, brottmål och de övriga mål i hovrätt som handläggs enligt 52 kap. rättegångsbalken, s.k. Ö-mål. Med beslut avses både slutliga och icke slutliga beslut. För domstolsärendenas del finns en motsvarande bestämmelse i 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Alla överklaganden som omfattas av systemet med prövningstillstånd prövas vart och ett för sig på sina egna meriter. Det gäller vare sig de utgör självständiga överklaganden eller anslutningsöverklaganden (prop. 2004/05:131 s. 182).

Som framgår av ordalydelsen i 49 kap. 12 § rättegångsbalken är det allmänna kravet på prövningstillstånd förenat med vissa undantag. När det gäller brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd i andra fall än när den tilltalade genom domen som enda påföljd dömts till

böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader. Har tingsrätten i en dom i brottmål också prövat enskilt anspråk mot den tilltalade krävs inte heller prövningstillstånd i den delen, om ett överklagande avser frågan om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärning som det enskilda anspråket hänför sig till och prövningstillstånd meddelas i den frågan eller sådant prövningstillstånd inte krävs (49 kap. 13 § rättegångsbalken).

I praktiken innebär utformningen av bestämmelserna att en mycket stor andel av brottmålen fortfarande inte omfattas av systemet med prövningstillstånd. Till skillnad från vad som gäller för prövningstillstånd i tvistemål har systemet med prövningstillstånd i brottmål inte knutits till yrkandena i tingsrätten, utan till den faktiska utgången i målet. Det innebär bland annat att det inte finns några regler om prövningstillstånd för beslut som har meddelats i ett brottmål innan tingsrätten avgjort målet. Enligt en uttrycklig bestämmelse omfattas dock beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom av systemet med prövningstillstånd (49 kap. 13 § fjärde stycket rättegångsbalken).

3.2 Partiellt prövningstillstånd

Genom EMR-reformen (prop. 2004/05:131) tillkom möjligheten att meddela partiellt prövningstillstånd i hovrätten. Det innebär att prövningstillstånd får begränsas till att gälla en viss del av en dom eller ett slutligt beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade avgörandet (49 kap. 14 a § första stycket rättegångsbalken). Bestämmelsen infördes för att fullt ut tillgodose syftet med ett prövningstillstånds-förfarande och för att uppnå en rationell handläggning av överklagade mål i ett utvidgat system med prövningstillstånd.

Ett partiellt prövningstillstånd bör meddelas endast om det i det enskilda fallet framstår som lämpligt. Det kan till exempel meddelas för ett av flera kumulerade mål eller för rättegångskostnadsfrågan. I brottmål kan prövningstillstånd exempelvis begränsas till skadeståndsdelen eller påföljdsfrågan.

3.3 Grunderna för prövningstillstånd

Grunderna för prövningstillstånd är desamma för samtliga mål och ärenden som omfattas av krav på prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt. Prövningstillstånd ska enligt 49 kap. 14 § rättegångsbalken meddelas om det finns anledning att tvivla på riktigheten av tingsrättens dom (ändringsfall) eller om det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut tingsrätten kommit till (granskningsfall). Sådant tillstånd ska också meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatfall) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinära fall).

Tillståndsgrunderna fick sin nuvarande utformning genom EMR-reformen. I förarbetena anförde regeringen att tillståndsgrunderna måste utformas så att de skapar tillräckliga garantier för att prövningstillstånd verkligen meddelas i sådana mål och ärenden där tingsrättsavgörandet är materiellt felaktigt. Bestämmelserna skulle även vara lättöverskådliga och säkerställa förutsebarhet i tillämpningen (prop. 2004/05:131 s. 184).

Genom EMR-reformen ändrades utformningen av tillståndsgrunden för ändringsfall för att tydligare ge uttryck åt den generösa syn på frågan om

beviljande av prövningstillstånd som enligt regeringen borde gälla och som innebar att alla avgöranden som bedömdes som tveksamma skulle tas upp till fullständig prövning (prop. 2004/05:131 s. 185).

Granskningsfall infördes som en helt ny grund för prövningstillstånd för att ytterligare motverka risken för att felaktiga tingsrättsavgöranden inte blir omprövade i hovrätt. I förarbetena beskrevs denna tillståndsgrund som en slags säkerhetsventil när riktigheten av tingsrättens avgörande inte låter sig bedömas utan en fullständig rättegång i hovrätten. Det angavs att prövningstillstånd på granskningsgrunden ska meddelas inte bara när det finns en konkret anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande utan också i vissa andra fall där tingsrättens avgörande framstår som svårbedömt. Regeringen ansåg att behovet av en sådan tillståndsgrund blev särskilt tydligt om kravet på prövningstillstånd skulle utökas till att även avse omfattande och komplicerade tvistemål (a. prop. s. 186).

Prejudikatgrunden och den extraordinära grunden kvarstod sedan tidigare som tillståndsgrunder. Prejudikatgrunden är i första hand till för att möjliggöra överklaganden till Högsta domstolen av mål med prejudikatintresse. Den extraordinära grunden avser fall då det finns synnerliga skäl att pröva överklagandet, exempelvis om det finns grund för resning, om domvilla har förekommit eller om avgörandet kommit till på grund av grovt förbiseende eller grovt misstag (a. prop. s. 173).

Genom EMR-reformen tydliggjordes tillståndsreglernas obligatoriska karaktär, dvs. att prövningstillstånd ska meddelas så snart någon av tillståndsreglerna är uppfyllda (a. prop. s. 184).

4 Handläggning av tillståndsfrågan i hovrätten

4.1 Tillståndsprövningens syfte

Tillståndsprövningen i hovrätten har till syfte att pröva om det finns anledning att rikta invändningar mot det överklagade avgörandet. Med ett sådant synsätt betonas hovrättens granskande funktion vid tillståndsprövningen (prop. 2004/05:131 s. 185).

I Målutredningen påpekades att termen ”prövningstillstånd” kan vara missvisande eftersom den felaktigt kan leda tanken till att någon prövning inte görs i de fall prövningstillstånd inte meddelas. Tvärtom är den prövning som sker när hovrätten avgör frågan om prövningstillstånd mycket noggrann och ibland också mycket omfattande (SOU 2010:44 s. 287). Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2008 s. 1190 beskrivit saken så att även ett beslut av hovrätt att inte meddela prövningstillstånd innefattar ett betydande moment av saklig prövning av hur tingsrätten avgjort frågan.

4.2 Formerna för tillståndsprövningen

Frågan om prövningstillstånd ska som huvudregel prövas av tre lagfarna domare. För att prövningstillstånd ska meddelas krävs att två av ledamöterna röstar för en sådan utgång. Om frågan är enkel, får ett prövningstillstånd som inte är begränsat till en viss del av målet meddelas av en lagfaren domare (2 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken).

Vid tillståndsprövningen, som normalt inte sker efter ett sammanträde, har ledamöterna tillgång till överklagandet och eventuellt en svarsskrift, tingsrättens avgörande och processmaterialet i tingsrätten. Om det behövs

kan ett beslut i tillståndsfrågan föregås av skriftväxling och i undantagsfall av ett sammanträde som parterna kallas till (50 kap. 7 a § rättegångsbalken).

De fall där det kan vara aktuellt med skriftväxling är sådana där det framstår som ovisst om prövningstillstånd kommer att meddelas. Ett yttrande från motparten kan i en sådan situation ge kompletterande upplysningar av värde för tillståndsprövningen. Det kan också vara aktuellt med skriftväxling när klaganden åberopar nya omständigheter eller nya bevis eller i övrigt lämnar nya uppgifter som inte framgår av handlingarna i målet.

Möjligheten att hålla sammanträde bör utnyttjas till exempel när part saknar ombud och har svårt att uttrycka sig skriftligen. Vid bedömningen av om ett sammanträde ska hållas måste hovrätten även beakta en parts rätt till förhandling enligt artikel 6 i Europakonventionen (prop. 2004/05:131 s. 190 ff.).

För att ta ställning till om prövningstillstånd ska meddelas kan hovrätten behöva ta del av den bevisning som har lagts fram vid tingsrätten. Som ovan nämnts ska tingsrätterna numera regelmässigt dokumentera muntlig bevisning med videoteknik, vilket ger hovrätten möjlighet att ta del av de inspelade förhören under tillståndsprövningen (prop. 2007/08:139 s. 22). Hovrätten ansvarar själv för att ytterligare uppgifter om innehållet i förhørsutsagorna tas fram när det finns behov av det. Ett typfall kan vara när domen inte tillräckligt utförligt redovisar vad vittnen och andra hörda har uppgett och tingsrätten har lagt förhørsutsagorna till grund för avgörandet (prop. 2004/05:131 s. 192 f.).

4.3 Ramen för hovrättens prövning

Ett överklagande till hovrätten ska innehålla de skäl som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas (50 kap. 4 § och 51 kap. 4 § rättegångsbalken). Tillståndsprövningen är inte begränsad till de skäl som parten själv angett. Som anförts ovan är reglerna om prövningstillstånd i hovrätt obligatoriska, vilket innebär att hovrätten – oberoende av parternas argumentation – har att överväga om det finns någon grund för prövningstillstånd (prop. 2004/05:131 s. 189, NJA 2008 s. 1066 och NJA 2019 s. 151 p. 10). Hovrätten har ett särskilt ansvar för detta när det gäller överklaganden i brottmål och andra indispositiva mål (NJA 2020 s. 1078 p. 5).

Med detta sagt är det dock viktigt att understryka parternas eget ansvar för överklagandena i hovrätt. Överprövningen i hovrätt är inte obligatorisk, utan görs på grund av att en part själv har valt att överklaga ett tingsrättsavgörande. Hovrättsprocessens omfattning och ramen för hur prövningstillstånd kan meddelas styrs också i hög grad av yrkandets omfattning och innehållet i överklagandet (se ex. 51 kap. 23 a § rättegångsbalken). Vid tillståndsprövningen ska hovrätten därmed inte pröva tillståndsgrunderna mot de delar av tingsrättens dom som inte har överklagats.

4.4 Praxis avseende tillståndsprövningen

Efter EMR-reformen har Högsta domstolen utvecklat praxis avseende tillståndsprövningen och därmed finns det numera flera vägledande avgöranden i fråga om tillämpningen av grunderna för prövningstillstånd i hovrätt. Avgörandena innehåller mer generella uttalanden om tillämpningen men också närmare redogörelser för hur tillståndsprövningen ska göras i mer specifika fall. Som exempel på det senare kan nämnas NJA 2017 s. 55,

där Högsta domstolen har besvarat frågan om hur bedömningen i tillståndsfrågan bör göras när flera tilltalade, som har dömts för brott på väsentligen samma utredningsunderlag, överklagar i skuldfrågan och det inte krävs prövningstillstånd för samtliga överklaganden. Som ytterligare exempel kan nämnas NJA 2018 s. 1062 och NJA 2020 s. 1078, vilka båda avser frågan om hur tillståndsprövningen bör gå till när ny bevisning åberopas i hovrätten.

När det gäller mer generella uttalanden om tillståndsprövningen har Högsta domstolen i flera fall understrukit att avsikten är att tillämpningen av tillståndsgrunden för ändringsfall ska präglas av generositet (NJA 2009 s. 798 I-III, NJA 2018 s. 1062 och NJA 2019 s. 151). I bl.a. NJA 2009 s. 590 och NJA 2010 s. 405 har Högsta domstolen tagit upp frågan om tillämpningen av tillståndsgrunden för granskningsfall, och då uttalat att skäl för att meddela prövningstillstånd med stöd av denna tillståndsgrund kan föreligga inte bara i omfattande eller komplicerade mål utan även om de egentliga domskälen är ofullständiga, kortfattade eller på annat sätt oklara med avseende på det rättsliga resonemanget eller bevisvärderingen. Högsta domstolen har också i ett senare rättsfall, NJA 2011 s. 589, utvecklat sin syn på tillämpningen av tillståndsgrunden för granskningsfall i stora och komplicerade mål. I NJA 2009 s. 738 har Högsta domstolen rett ut förhållandet mellan prövningstillstånd i ändrings- och granskningsfall och uttalat att frågan om förutsättningar för tillämpning av tillståndsgrunden för ändringsfall i första hand bör prövas när det finns särskild eller konkret anledning att betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande. Detta gäller främst när nya omständigheter som kan ge anledning till ett ändrat beslut åberopats eller när kritik riktats mot tingsrättens bevisvärdering eller rättsliga bedömning. Från senare praxis avseende prövningstillstånd i ändrings- och granskningsfall finns också NJA 2019 s. 151.

Högsta domstolen har även gjort uttalanden i fråga om hovrätternas ansvar för prejudikatbildningen och då bland annat framhållit att kraven på prejudikatfall måste anses vara lägre ställda i hovrätt än i Högsta domstolen. Detta då rättsbildningen genom hovrättspraxis förutsätter ett större antal avgöranden på vissa områden och då en generös tillämpning i hovrätterna av tillståndsgrunden för prejudikatfall är en förutsättning för att Högsta domstolen ska få ett tillräckligt urval av mål för att kunna fullgöra sin prejudikatbildningsuppgift (NJA 2011 s. 843 med där gjorda hänvisningar).

5 Internationella förhållanden

5.1 Sveriges konventionsåtaganden

För att systemet med prövningstillstånd ska kunna utvidgas krävs att en sådan reform stämmer överens med Sveriges förpliktelser enligt internationella överenskommelser. Frågan om hur ett system med prövningstillstånd stämmer överens med Sveriges konventionsåtaganden har behandlats flera gånger tidigare. I samband med både Hovrättsprocessutredningen och EMR-reformen konstaterade regeringen att Sveriges konventionsåtaganden inte utgjorde något hinder mot att införa ett generellt krav på prövningstillstånd i andra domstolsinstans (prop. 1996/97:131 s. 52 ff. och prop. 2004/05:131 s. 174 ff., se även prop. 1992/93:216 s. 30 ff.). Senare utredningar har kommit till samma slutsats (se SOU 2010:44 s. 286 och SOU 2013:17 s. 612). I EMR-propositionen konstaterades också att generella eller omfattande regler om

prövningstillstånd i andra instans inte är någon udda ordning vid en internationell jämförelse (prop. 2004/05:131 s. 176 f.).

5.2 Rätten till en rättvis rättegång

Rätten till en rättvis rättegång kommer till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 14:1 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FN-konventionen) och artikel 40:2:b:iii i FN:s barnkonvention. I 2 kap. 11 § regeringsformen finns en liknande bestämmelse som knyter an till artikel 6 i Europakonventionen. Även artiklarna 47-49 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller liknande regler om rätt till domstolsprövning och rättvis rättegång.

Rätten till muntlig förhandling

Genom artikel 6 i Europakonventionen ges den enskilde tillträde till domstol. Vidare ställs vissa krav på förfarandet vid domstol, bland annat att rättegången ska vara opartisk och offentlig. Artikel 6 garanterar inte den enskilde rätt till domstolsprövning i mer än en instans. Om en stat tillhandahåller ett överrättsförfarande måste dock staten garantera att det förfarandet inte strider mot vad som gäller enligt artikeln. Det innebär inte att det krav på muntlighet som enligt artikel 6 kan finnas för prövningen i den första instansen automatiskt gör sig gällande även i överrätten. Principen är i stället den att det är särdragen i fullföljdsförfarandet som avgör vilka krav som bör ställas på handläggningen i överrätten (prop. 2004/05:131 s. 176).

Av Europadomstolens praxis framgår att ett system med prövningstillstånd är förenligt med Europakonventionens krav i artikel 6 på rättvis och offentlig förhandling även om ett sådant system inte innebär någon generell rätt till muntlig förhandling (se t.ex. E.M. mot Norge Appl. No. 20087/92, Monnell och Morris mot Förenade kungariket, Appl. No. 9562/81 och 9818/82 och Bulut mot Österrike Appl. No. 17358/90). Som nämnts i avsnitt 4.2 kan det dock inte uteslutas att artikel 6 i Europakonventionen undantagsvis kräver att det hålls en muntlig förhandling i hovrätten i prövningstillståndsfrågan. Ett skäl för detta kan vara att det inte har hållits någon förhandling i tingsrätten. En förhandling synes dock nödvändig endast om parten har begärt det i hovrätten och det bedöms som osannolikt att prövningstillstånd kommer att meddelas (prop. 2004/05:131 s. 176).

Rätten till ett motiverat beslut

En annan grundläggande aspekt av rätten till ett rättvist förfarande är rätten till ett motiverat beslut. En rättvis motivering visar att ett mål har prövats på ett korrekt sätt och gör det möjligt för parterna att överklaga beslutet på ett lämpligt och effektivt sätt. Domstolar är inte skyldiga att detaljerat besvara varje argument och skyldigheten att ange skälen till ett beslut varierar beroende på beslutets natur och omständigheterna i målet (Handbok om europeisk rätt rörande tillgång till rättslig prövning, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet, 2016, s. 48²).

I förarbetena till EMR-reformen anförde regeringen att motiverade beslut i tillståndsfrågan kan bidra till att undanröja missförstånd och klargöra att ett nekat prövningstillstånd inte innebär att hovrätten inte tagit del av

² Dokumentet finns tillgängligt på Europadomstolens hemsida, www.echr.coe.int, under filen case law/case law analysis respektive other publications.

klagandens argumentation eller materialet i övrigt. Regeringen konstaterade vidare att lagstiftningen redan medgav att ett beslut att inte meddela prövningstillstånd motiveras och att det således inte fanns något behov av ytterligare bestämmelser i detta avseende (prop. 2004/05:131 s. 198).

När det gäller beslut att vägra prövningstillstånd har Europadomstolen i flera fall accepterat att det inte ges några utförliga skäl (se t.ex. *Sawoniuk mot Förenade kungariket Appl. No. 63716/00*). Många gånger är det tillräckligt med ett allmänt konstaterande av att skäl till prövningstillstånd inte visats föreligga (se bl.a. *Bufferne mot Frankrike Appl. No. 54367/00*). I *Hansen mot Norge (Appl. No. 48852/17)* ansåg domstolen dock att motiveringen för att ett överklagande inte skulle tas upp till prövning var så intetsägande att det var omöjligt att veta om de skäl som anförts i överklagandet verkligen hade prövats (Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2023, version 6, JUNO, s. 377*). I målet argumenterade klaganden för att prövningstillstånd skulle meddelas i mellaninstansen på grund av att underrätten dels hade felbedömt rättsfrågan, dels gjort ett processuellt fel genom att korta ner förhandlingstiden från tre dagar till fem timmar. Motiveringen till mellaninstansens beslut att inte meddela prövningstillstånd omfattade klagandens invändning om underrättens bedömning av rättsfrågan men inte underrättens beslut att förkorta förhandlingen. Europadomstolen ansåg att mellaninstansens motivering till det nekade prövningstillståndet inte gjorde det möjligt för klaganden att överklaga beslutet till den högsta instansen på ett effektivt sätt.

När det gäller de svenska reglerna framgår det av rättegångsbalkens bestämmelser att varken ett beslut att inte meddela prövningstillstånd, som är ett slutligt beslut, eller ett beslut att meddela prövningstillstånd, som är ett icke-slutligt beslut, behöver sättas upp särskilt eller motiveras. Beslut i frågor om prövningstillstånd meddelas därför regelmässigt i protokollsform. Beslut om att bevilja prövningstillstånd motiveras över huvud taget inte, vilket innebär att parterna inte har någon vetskap om vilken tillståndsgrund som tillämpats. Den vedertagna utformningen av beslut att inte meddela prövningstillstånd innefattar en redogörelse för de olika tillståndsgrunderna tillsammans med en upplysning om att hovrätten har gått igenom målet och kommit fram till att ingen av grunderna är tillämplig. I vissa fall kan beslutet kompletteras med ytterligare information till klaganden. Ett exempel är när klaganden begärt sammanträde och hovrätten kommit fram till att det saknas särskilda skäl för detta, inleda beslutet med "Hovrätten, som inte finner skäl att hålla sammanträde..." (Bob Nilsson Hjorth & Olof Hellström, *Prövningstillstånd i hovrätten, 2020, version 1, JUNO, s. 49 f.*).

5.3 Rätten till prövning i högre instans

Rätten till prövning i högre instans för den som av domstol dömts för brottslig gärning följer av artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, artikel 14:5 i FN-konventionen och artikel 40:2:b:v i FN:s barnkonvention.

Vad särskilt gäller brottmål och artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen angavs följande i EMR-propositionen (a. prop. s. 175 f.).

Artikeln innebär att var och en som dömts av domstol för brottslig gärning skall ha rätt att få skuldfrågan eller påföljden omprövad av högre domstol. Denna rättighet och grunderna för dess utövande, skall regleras i lag. Undantag får göras i fråga om mindre grova gärningar

eller i de fall då den dömde har dömts i första instans av den högsta domstolen eller har dömts efter det att en frikännande dom har överklagats. Liknande regler om en rätt till överklagande i brottmål återfinns även i de tidigare nämnda FN-konventionerna.

Den rätt att överklaga som följer av tilläggsprotokollet behöver inte innebära att det måste finnas en rätt till en fullständig omprövning av den fällande domen. Detta följer redan av bestämmelsen i protokollet om att utövande av rätten till överklagande skall regleras i lag. Härigenom får varje konventionsstat en betydande frihet att själv bestämma på vilka villkor och i vilken omfattning en överprövning kan ske. Begränsningar i överklaganderätten måste emellertid framstå som rimliga och får inte vara så långtgående att de gör själva överklaganderätten illusorisk eller meningslös (jfr Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2 uppl. 2002, s. 420).

I motiven till tilläggsprotokollet sägs bl.a. att det i vissa stater förekommer att en person som vill överklaga till en högre instans i vissa fall måste ansöka om prövningstillstånd (leave to appeal) och att rätten att ansöka om sådant tillstånd i sig själv är att betrakta som en form av rätt till omprövning i den mening som avses i tilläggsprotokollet (se Explanatory report, punkt 18). I överensstämmelse med detta uttalade dåvarande Europakommissionen i ett mål mot Norge att de tidigare norska reglerna om överklagande i brottmål, som innebar att samtliga brottmål omfattades av ett krav på prövningstillstånd, i princip innebar att det fanns en sådan möjlighet till förnyad prövning som avses i tilläggsprotokollet (fallet E.M. mot Norge Appl. No. 20087/92). Och i målet Näss mot Sverige (Appl. No. 18061/91), där en tilltalad hade frikänts för vissa brott i tingsrätten men dömts i hovrätten, fann kommissionen att rätten att begära prövningstillstånd i Högsta domstolen var tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 2 i tilläggsprotokollet. Denna ståndpunkt har nyligen bekräftats av Europadomstolen i avgörandet Sawalha mot Sverige (Appl. No. 64299/01).

I ett senare fall, Dorado Baúlde mot Spanien (Appl. no. 23486/12), gjorde klaganden gällande att ett överklagande till den spanska högsta domstolen inte hade gett möjlighet till en omprövning som tillfredsställde kraven i artikel 2, men Europadomstolen pekade på att den spanska domstolen hade kunnat kontrollera att bevisprövningen var laglig och att bevisningen värderats på ett rimligt sätt. En omprövning enligt artikel 2 kunde gälla både bevisfrågor och rättsfrågor eller enbart rättsfrågor, och den prövning som gjorts i det aktuella fallet hade varit tillräcklig (Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2023, version 6, JUNO, s. 777).

Sveriges åtaganden enligt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen utgör mot den redovisade bakgrunden inget hinder mot att införa ett generellt eller utvidgat krav på prövningstillstånd i brottmål i hovrätt.

6 Prövningstillstånd i Finland, Norge och Danmark

Prövningstillstånd förekommer i varierande utsträckning i våra grannländer.

De finska reglerna om i vilka fall som prövningstillstånd ska meddelas är i huvudsak de samma som de svenska. I Finland benämns förfarandet dock

”tillstånd till fortsatt handläggning”. Enligt de finska bestämmelserna gäller ett krav på sådant tillstånd för överklagande från tingsrätt till hovrätt såvida inte den tilltalade dömts till mer än åtta månaders fängelse. (25 a kap. 5 § Rättegångsbalken)

I Norge krävs alltid samtycke från överrätten för att överklaga en dom om den tilltalade i första instans (tingrett) dömts till böter. Lagmannsretten (motsvarigheten till hovrätt) kan därutöver neka att pröva ett överklagande om den finner det klart att överklagandet inte skulle ha framgång. Ett överklagande från åklagaren kan också nekas om överrätten finner det klart att överklagandet gäller en fråga av mindre betydelse eller om det annars inte finns grund för att pröva överklagandet. (§ 321 Straffprocessloven)

I Danmark finns inte motsvarande krav på prövningstillstånd från första (byretten) till andra instans (landsretten). I Danmark är det däremot inte tillåtet för åklagaren att klaga på en dom om den tilltalade endast dömts till böter, eller för den tilltalade att överklaga om denne som högst dömts till 20 dagsböter eller penningböter om 3 000 kr. Ett överklagande av en sådan dom kan dock beviljas av processbeviljandenämnden under vissa omständigheter. (§§ 902 och 903 Retsplejeloven)

7 Statistik

7.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas statistiska uppgifter från Sveriges Domstolars statistiksystem, SIV. Statistiken i SIV bygger på uppgifter från Vera och DiBa, som är domstolarnas verksamhetsstöd för målhantering. Statistiken avser bland annat förhandlingstider, i vilken utsträckning prövningstillstånd meddelas av hovrätt och ändringsfrekvensen i hovrätt.

I avsnitt 7.5 redovisas även viss statistik från en manuell undersökning som har utförts inom ramen för arbetet med denna promemoria.

Statistiken från SIV avser åren 2019–2022, förutom tabell 7.1, som även avser år 2018.

Under åren 2018–2022 har överklagandefrekvensen för brottmålen i ledet tingsrätt – hovrätt varit cirka 10 procent. Det innebär att det antalsmässigt endast är en mindre del av tingsrätternas avgöranden i brottmål som överklagas till hovrätten. Samtidigt måste det konstateras att överklagandefrekvensen för de större brottmålen är hög.

Tabellen nedan visar antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål i hovrätterna under 2018–2022. När det gäller brottmålen har antalet inkomna mål ökat med drygt 44 procent under den undersökta perioden. Under samma period har antalet avgjorda brottmål ökat med 47 procent och antalet balanserade brottmål med drygt 81 procent.

Tabell 7.1. Inkomna, avgjorda och balanserade mål i hovrätterna

	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomna mål					
Brottmål	9 234	10 087	10 767	12 053	13 266
Tvistemål	2 807	2 891	2 935	3 153	3 136
Övriga mål	13 139	14 502	15 646	16 594	16 087
Totalt	25 180	27 480	29 348	31 800	32 489
Avgjorda mål					
Brottmål	8 811	9 641	9 953	11 137	12 960
Tvistemål	2 855	2 757	2 824	3 174	3 211
Övriga mål	13 380	14 131	15 637	16 475	16 493
Totalt	25 046	26 529	28 414	30 786	32 664
Balanserade mål					
Brottmål	3 025	3 456	4 258	5 165	5 465
Tvistemål	756	884	993	968	894
Övriga mål	1 274	1 649	1 667	1 795	1 400
Totalt	5 055	5 989	6 918	7 928	7 759

I denna statistik ingår inte miljömål, fastighetsmål eller PBL-mål.

7.2 Omloppstider

För de flesta domstolsslag har regeringen fastställt verksamhetsmål för omloppstider. Omloppstider och målbalansens storlek är de huvudsakliga resultatindikatorerna som används vid analys och bedömning av domstolsslagens resultat och utveckling. För den dömande verksamheten har verksamhetsmålen under perioden 2019–2022 uttryckts så, att huvuddelen (75 procent) av brottmålen, exklusive förtursmål, ska inte ta längre tid än fem månader att avgöra i tingsrätt respektive hovrätt. För tvistemål i hovrätt ska frågan om prövningstillstånd i huvuddelen av målen ta högst två månader att avgöra. I de mål där prövningstillstånd beviljas ska huvuddelen av målen ta högst tio månader att avgöra från den tidpunkt då målet kom in till hovrätten.

Under åren 2019–2022 har tingsrätterna sammantaget uppnått regeringens verksamhetsmål för både brottmål och tvistemål. Under 2022 förbättrades omloppstiderna något och fler tingsrätter uppnådde båda målen.

Detta kan jämföras med omloppstiderna för hovrätterna. Under 2019–2022 har hovrätterna klarat av ett av regeringens verksamhetsmål, omloppstiden för tvistemål fram till beslut om prövningstillstånd. När det gäller brottmål har omloppstiden sammantaget försämrats och varit över regeringens målsättning om fem månader under hela den undersökta perioden. Under 2022 varierade omloppstiderna för brottmål mellan 4,5 och 14,5 månader bland hovrätterna. Endast en hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, uppnådde samtliga tre verksamhetsmål under 2022.

Tabell 7.2 Omloppstider i månader för regeringens verksamhetsmål för brottmål (fem månader)

Brottmål exkl. förtursmål				
75:e percentilen				
Domstol	2019	2020	2021	2022
Göta hovrätt	6,9	6,9	7,6	9,0
Hovrätten för Nedre Norrland	7,9	9,4	10,2	14,5
Hovrätten för Västra Sverige	5,9	5,0	5,2	7,0
Hovrätten för Övre Norrland	5,1	5,4	5,3	5,1
Hovrätten över Skåne och Blekinge	5,4	5,2	5,0	4,5
Svea hovrätt	8,8	9,4	10,4	11,2
Totalt	6,7	6,9	6,9	8,3

7.3 Beviljade prövningstillstånd

Under 2022 kom det in 35 059 mål (överklagade brottmål, tvistemål och domstolsärenden inklusive miljömål, fastighetsmål och PBL-mål) till hovrätterna. Av dessa mål var det drygt hälften som inte omfattades av krav på prövningstillstånd. Om man bara ser till de inkomna brottmålen var motsvarande siffra 77 procent. Trots att kravet på prövningstillstånd har gjorts till huvudregel för alla typer av mål är det alltså fortfarande många mål som är undantagna från kravet på prövningstillstånd och som blir föremål för en fullständig prövning i hovrätten.

Av statistiken framgår att den totala andelen beviljade prövningstillstånd i brottmål vid samtliga hovrätter låg kring 38 procent för 2022. Det framgår också att den totala andelen prövningstillstånd i brottmål höll sig på ungefär samma nivåer under hela den undersökta perioden (2019–2022). Mellan hovrätterna varierade andelen prövningstillstånd, men skillnaderna var relativt små.

Tabell 7.3 Andel beviljade prövningstillstånd i brottmål

År	Antal tillståndsprövningar				Antal beviljade prövningstillstånd				Andel beviljade prövningstillstånd			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totalt	2 019	2 189	2 543	2 897	788	833	899	1 089	39,00%	38,10%	35,40%	37,60%
Göta hovrätt	275	287	353	391	111	114	124	150	40,40%	39,70%	35,10%	38,40%
Hovrätten för Nedre Norrland	115	112	138	187	44	56	50	82	38,30%	50,00%	36,20%	43,90%
Hovrätten för Västra Sverige	311	365	456	469	119	130	148	179	38,30%	35,60%	32,50%	38,20%
Hovrätten för Övre Norrland	112	114	114	158	43	43	42	67	38,40%	37,70%	36,80%	42,40%
Hovrätten över Skåne och Blekinge	319	305	374	454	104	118	139	155	32,60%	38,70%	37,20%	34,10%
Svea hovrätt	887	1 006	1 108	1 238	367	372	396	456	41,40%	37,00%	35,70%	36,80%

7.4 Ändringsfrekvens

Statistiken som avser ändringsfrekvensen bygger på uppgifter som har registrerats i domstolarnas målhanteringssystem. Av denna statistik är det inte möjligt att dra några slutsatser om vad som har ändrats i tingsrättens avgörande eller varför ändringen har gjorts. Exempelvis kan de fall där hovrätten endast preciserat att ett visst lagrum har tillämpats registreras som ändring, även om detta varken påverkat bedömningen av skuldfrågan eller påföljdsfrågan. För att få en tydligare uppfattning av hovrätternas ändringar i brottmål har en närmare undersökning av ändringsfrekvensen gjorts för brottmål som avgjorts under oktober 2023 vid fyra av sex hovrätter. Resultaten av denna undersökning redovisas i avsnitt 7.5.

När det gäller brottmål visar statistikuppgifterna att den totala ändringsfrekvensen vid hovrätterna var drygt 34 procent under 2022. Uppgifterna inkluderar även överklagade brottmål som avgjordes genom ett beslut att inte meddela prövningstillstånd. Statistiken för den undersökta perioden visar en svagt minskande tendens vad gäller ändringsfrekvens sett till samtliga hovrätter. Det förekom variationer mellan hovrätterna, men även här var skillnaderna relativt små. Hovrätten för Nedre Norrland utmärkte sig med den högsta ändringsfrekvensen varje år under den undersökta perioden. Det kan dock noteras att Hovrätten för Nedre Norrland tillhör de hovrätterna som avgjorde minst antal mål under den aktuella perioden.

Tabell 7.4 Ändringsfrekvens i brottmål

År	Antal avgjorda mål				Antal avgjorda mål med ändrad utgång				Andel avgjorda mål med ändrad utgång			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totalt	9 652	9 960	11 143	12 967	3 676	3 623	3 939	4 374	38,10%	36,40%	35,30%	33,70%
Göta hovrätt	1465	1424	1613	1966	583	569	631	725	39,80%	40,00%	39,10%	36,90%
Hovrätten för Nedre Norrland	619	573	614	723	282	284	275	296	45,60%	49,60%	44,80%	40,90%
Hovrätten för Västra Sverige	1 822	2 002	2 289	2 510	800	782	833	907	43,90%	39,10%	36,40%	36,10%
Hovrätten för Övre Norrland	537	545	540	606	215	175	219	216	40,00%	32,10%	40,60%	35,60%
Hovrätten över Skåne och Blekinge	1 534	1 590	1 821	1 973	543	545	633	670	35,40%	34,30%	34,80%	34,00%
Svea hovrätt	3 675	3 826	4 266	5 189	1 253	1 268	1 348	1 560	34,10%	33,10%	31,60%	30,10%

Med ändring avses i SIV meddelat prövningstillstånd + ändrat, ändrat, meddelat prövningstillstånd + återförvisat samt återförvisat.

I de brottmål där prövningstillstånd beviljats har det gjorts en inledande prövning av riktigheten i tingsrättens avgörande. Ändringsfrekvensen i de målen är således, av förklarliga skäl, högre. Den totala ändringsfrekvensen för brottmål där prövningstillstånd beviljats var ungefär 67 procent under 2022. Statistiken visar att den totala ändringsfrekvensen höll sig på ungefär samma nivåer under hela den undersökta perioden.

Tabell 7.5 Ändringsfrekvens i brottmål där prövningstillstånd beviljats

År	Antal avgjorda mål				Antal avgjorda mål med ändrad utgång				Andel avgjorda mål med ändrad utgång			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totalt	723	783	827	1 075	503	527	559	722	69,60%	67,30%	67,60%	67,20%
Göta hovrätt	100	112	116	148	75	87	90	102	75,00%	77,70%	77,60%	68,90%
Hovrätten för Nedre Norrland	43	37	63	50	23	28	47	38	53,50%	75,70%	74,60%	76,00%
Hovrätten för Västra Sverige	115	140	116	181	85	100	79	123	73,90%	71,40%	68,10%	68,00%
Hovrätten för Övre Norrland	47	37	49	59	37	20	35	43	78,70%	54,10%	71,40%	72,90%
Hovrätten över Skåne och Blekinge	103	115	134	164	84	74	93	115	81,60%	64,30%	69,40%	70,10%
Svea hovrätt	315	342	349	473	199	218	215	301	63,20%	63,70%	61,60%	63,60%

Den ovan redovisade ändringsfrekvensen i brottmålen kan jämföras med uppgifterna om ändringsfrekvensen i tvistemålen för motsvarande period. Den totala ändringsfrekvensen för tvistemålen var avsevärt lägre än den som gäller för brottmålen. Dock låg den totala ändringsfrekvensen i tvistemålen och brottmålen där prövningstillstånd meddelats på i princip samma nivå under 2022 (67 procent). Statistikuppgifterna visar att den totala ändringsfrekvensen i tvistemål höll sig på ungefär samma nivå under hela

den undersökta perioden. Även här förekom det vissa variationer mellan hovrätterna. Exempelvis hade Hovrätten för Nedre Norrland en något högre ändringsfrekvens än vad som gällde för hovrätterna totalt.

Tabell 7.6 Ändringsfrekvens i tvistemål

År	Antal avgjorda mål				Antal avgjorda mål med ändrad utgång				Andel avgjorda mål med ändrad utgång			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totalt	2 756	2 824	3 174	3 211	569	553	644	618	20,60%	19,60%	20,30%	19,20%
Göta hovrätt	396	433	449	457	81	70	87	89	20,50%	16,20%	19,40%	19,50%
Hovrätten för Nedre Norrland	136	143	182	195	25	28	37	52	18,40%	19,60%	20,30%	26,70%
Hovrätten för Västra Sverige	497	510	562	597	90	109	123	110	18,10%	21,40%	21,90%	18,40%
Hovrätten för Övre Norrland	115	133	127	121	20	32	33	21	17,40%	24,10%	26,00%	17,40%
Hovrätten över Skåne och Blekinge	369	383	460	445	88	79	73	70	23,80%	20,60%	15,90%	15,70%
Svea hovrätt	1 243	1 222	1 394	1 396	265	235	291	276	21,30%	19,20%	20,90%	19,80%

7.5 Ändringar i brottmål

I syfte att kartlägga vilka ändringar som hovrätterna gör i överklagade brottmål har en manuell undersökning gjorts av domar i brottmål under oktober 2023 vid fyra av sex hovrätter. De hovrätter vars avgöranden omfattats av undersökningen är Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Bleking, Göta hovrätt och Hovrätten för Övre Norrland.

Statistiken redovisas per tilltalad – inte per dom.

Svea hovrätt

Svea hovrätt meddelade totalt 366 domar i brottmål under oktober 2023. Dessa domar omfattade totalt 397 tilltalade. Statistiken i tabell 7.7 avser de 200 första domarna under oktober.

Tabell 7.7

Utgång	Antal	Andel
Domar som fastställts ³	112 (av 200)	56 %
Domar som ändrats i skulddelen	44	22 %
Domar som ändrats i påföljdsdelen	53	27 %

Göta hovrätt

Göta hovrätt meddelade totalt 152 domar i brottmål under oktober 2023. Dessa omfattade totalt 176 tilltalade.

³ Om det i domen enbart lagts till eller ändrats ett lagrum eller om datumet för brottet ändrats, har det räknats som domen fastställt.

Tabell 7.8

Utgång	Antal	Andel
Domar som fastställts ⁴	106 (av 176)	60 %
Domar som ändrats i skulddelen	33	19 %
Domar som ändrats i påföljdsdelen	68	39 %

Hovrätten över Skåne och Blekinge

Hovrätten över Skåne och Blekinge meddelade totalt 134 domar i brottmål under oktober 2023. Dessa omfattade totalt 163 tilltalade.

Tabell 7.9

Utgång	Antal	Andel
Domar som fastställts ⁵	81 (av 163)	50 %
Domar som ändrats i skulddelen	49	30 %
Domar som ändrats i påföljdsdelen	65	40 %

Hovrätten för Övre Norrland

Hovrätten för Övre Norrland meddelade totalt 48 domar i brottmål under oktober 2023. Dessa domar omfattade totalt 56 tilltalade.

Tabell 7.10

Utgång	Antal	Andel
Domar som fastställts ⁶	23 (av 56)	41 %
Domar som ändrats i skulddelen	17	30 %
Domar som ändrats i påföljdsdelen	31	55 %

7.6 Huvudförhandlingstid

Statistiken visar att den genomsnittliga huvudförhandlingstiden vid hovrätterna var ungefär fyra timmar under hela den undersökta perioden. Däremot framgår det att antalet avgjorda mål med huvudförhandling ökade markant under den aktuella perioden. Under 2019 uppgick antalet brottmål med huvudförhandling i hovrätterna till totalt 6 030. För 2022 var motsvarande siffra 8 905.

⁴ Se fotnot 3.

⁵ Se fotnot 3.

⁶ Se fotnot 3.

Tabell 7.11 Huvudförhandlingstid i brottmål i hovrätt

År	Antal huvudförhandlingstimmar				Genomsnittlig huvudförhandlingstid i timmar				Antal avgjorda mål med huvudförhandling			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totalt	26 290	28 588	33 216	35 347	4,4	4,2	4,3	4	6 030	6 806	7 780	8 905

I huvudförhandlingstid ingår huvudförhandling, avgörande utan huvudförhandling, sammanträde, hänvisning, fortsatt huvudförhandling och huvudförhandling i förenklad form.

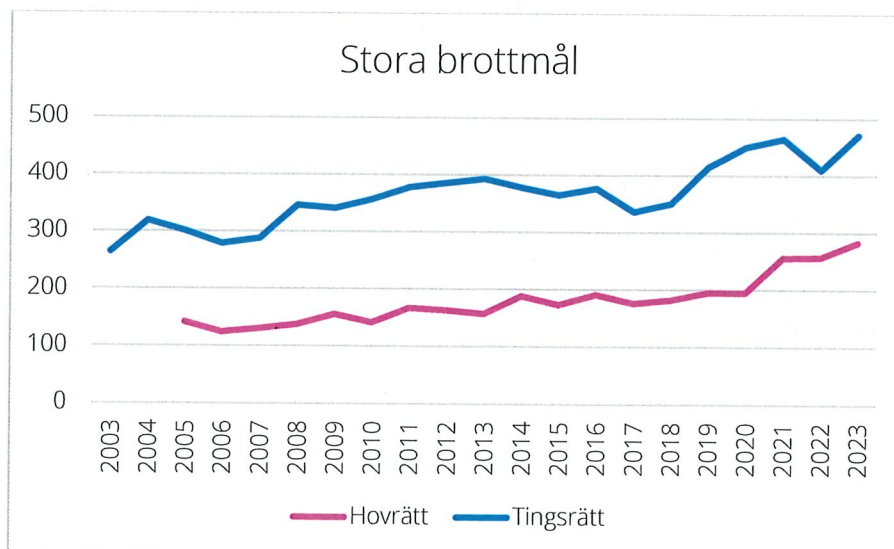
Den ovan redovisade huvudförhandlingstiden i brottmål i hovrätt kan jämföras med motsvarande uppgifter för tingsrätterna. Av uppgifterna framgår att den genomsnittliga huvudförhandlingstiden i hovrätt är dubbelt så lång som den genomsnittliga huvudförhandlingstiden i tingsrätt. Det framgår också att det totala antalet huvudförhandlingstimmar och antalet avgjorda mål med huvudförhandling har ökat årligen i hovrätt under den undersökta perioden. Såväl det totala antalet huvudförhandlingstimmar som antalet avgjorda mål med huvudförhandling har dock minskat i tingsrätt under 2022 jämfört med 2021. Vidare går det att utläsa av statistiken att den procentuella ökningen av antalet avgjorda brottmål med huvudförhandling är betydligt större i hovrätt (48 procent) än i tingsrätt (14 procent).

Tabell 7.12 Huvudförhandlingstid i brottmål i tingsrätt

År	Antal huvudförhandlingstimmar				Genomsnittlig huvudförhandlingstid i timmar				Antal avgjorda mål med huvudförhandling			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totalt	91 432	95 994	103 405	100 174	2,1	2,1	2	2	44 203	46 144	50 603	50 302

I huvudförhandlingstid ingår huvudförhandling, fortsatt huvudförhandling och huvudförhandling i förenklad form.

När det gäller antalet avgjorda stora brottmål med 18 förhandlingstimmar eller mer visar diagrammet nedan att dessa, under den senaste tjugoårsperioden, har ökat i såväl tingsrätt som hovrätt.

Tabell 7.13 Antalet avgjorda brottmål i tingsrätt och hovrätt med 18 förhandlingstimmar eller mer

8. Reformerna på straffrättens område

8.1 Straffskärpningsreformer

Under senare år har det genomförts en rad lagändringar i brottsbalken i syfte att skärpa straffen. Straffskalorna har höjts för flertalet brott⁷ och ytterligare förslag om straffskärpningar är under utarbetande.⁸ Vidare har straffrabatten för unga myndiga slopats vid allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:17). Till detta kommer att regeringen nyligen har tillsatt en utredning som ska göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet (dir. 2023:115). Av direktivet framgår bland annat att syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att synen på straffets funktion ska förändras genom att fokus flyttas från gärningsmannen till brottsoffer och samhällsskydd.

Vissa straffskärpningar har medfört att brott som tidigare omfattats av krav på prövningstillstånd i hovrätt, delvis har undantagits från ett sådant krav. Så är fallet med till exempel brott mot knivlagen, hemfridsbrott och olaga intrång där straffskalan för samtliga dessa brott numera omfattar fängelse i mer än sex månader (prop. 2021/22:192 och prop. 2021/22:194). Det innebär att det exempelvis inte längre krävs prövningstillstånd för ett överklagande av en frikännande dom avseende brott mot knivlagen. För vissa andra brott, såsom köp av sexuell tjänst och sexuellt ofredande mot barn, finns inte längre böter i straffskalan och dessa brott är därmed helt undantagna från krav på prövningstillstånd i hovrätt (prop. 2021/22:231).

8.2 Snabbare lagföring

Den 1 januari 2023 permanentades försöksverksamheten med snabbare lagföring som har pågått sedan 2018. Snabbförfarandet innebär att tingsrätterna ska avgöra brottmål som har handlagts i ett särskilt snabbförfarande under utredningen av brottet med skyndsamhet. Målsättningen i snabbförfarandet är att brott ska kunna utredas och prövas inom två till sex veckor beroende på om polisutredningen har kunnat slutföras direkt på brottsplatsen eller om ytterligare utredningsåtgärder har behövts (prop. 2021/22:279 s. 90). I förarbetena betonades att det finns en rad betydande fördelar med snabbare lagföring. De fördelar som lyftes fram var bland annat att en snabb reaktion sänder en viktig signal om att samhället ingriper mot brottslighet och att kortare handläggningstider minskar påfrestningar för målsäganden, tilltalade och vittnen, som inte behöver leva i ovisshet en längre tid fram till domstolsprövningen (a. prop. s. 18 ff.).

⁷ Se tex. prop. 2022/23:53 *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, prop. 2021/22:231 *Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar*, prop. 2021/22:186 *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring*.

⁸ Se tex. Ds 2023:11 *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligaste brotten* och SOU 2023:1 *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet*.

9. Överväganden och förslag

9.1 Fler brottmål i hovrätt bör omfattas av prövningstillstånd

Bedömning: Fler brottmål som överklagas till hovrätt bör omfattas av systemet med prövningstillstånd.

9.1.1 Det nuvarande ordningen för hantering av brottmål i hovrätt är inte ändamålsenlig

Domstolarnas uppgift är att svara för rättsskipning. Detta är en central uppgift i en demokrati. Hovrätternas huvuduppgift är att pröva överklagade domar och beslut som tingsrätterna meddelat. Hovrätterna har också ett ansvar för rättsutvecklingen.

Ovan har beskrivits förändringar i samhällsutvecklingen. Förändringarna påverkar måltillströmningen till hovrätterna. De ökade handläggningstiderna i hovrätterna medför att det tar längre tid för parterna att få ett avslut på processen även i de mål som inte är omfattande. För att hovrätterna ska kunna möta förändringar i måltillströmningen och upprätthålla ett rättssäkert och effektivt arbetssätt är det nödvändigt att hovrätterna kan hantera varje mål på ett ändamålsenligt sätt.

Den nuvarande ordningen innebär att de flesta brottmål som överklagas till hovrätt – till skillnad från tvistemål och domstolsärenden – inte omfattas av systemet med prövningstillstånd. Det medför att hovrätterna i brottmål i många fall gör en fullständig prövning av målet, trots att det kanske redan från början framstår som klart att det saknas anledning att ändra tingsrättens avgörande och att avgörandet saknar prejudikatintresse. Detta utgör inte en effektiv och ändamålsenlig ordning och leder till att handläggningstiderna blir onödigt långa. Ordningen leder också till att brottmål som inte är förtursmål inte alltid kan prioriteras på ett önskvärt sätt.

Instansordningen i domstolsväsendet bygger på en funktionsfördelning mellan domstolarna och att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i underrätt. De högre instanserna ska i princip bara överpröva de domar som har överklagats från den närmast lägre instansen. En effektiv domstolsorganisation förutsätter att varje instans bara ägnar sig åt sådant som den är avsedd för. Den nuvarande ordningen i brottmål innebär att parterna i de flesta fall har en möjlighet att få till stånd en fullständig prövning med bevisupptagning i två instanser; tingsrätt och hovrätt. Det hävdas återkommande att detta leder till att processen i tingsrätt reduceras till ett förberedande förfarande inför processen i hovrätten och att hovrätten blir det forum där den egentliga rättsskipningen äger rum (prop. 1996/97:131 s. 41 och prop. 2004/05:131 s. 171 f.). Den nuvarande ordningen är alltså inte förenlig med hovrättens funktion i instansordningen.

En viktig del av rättssäkerhetsaspekten är att domstolens prövning sker inom rimlig tid. Som framgår av föregående avsnitt har antalet inkomna brottmål ökat med 44 procent och antalet balanserade brottmål med drygt 81 procent under åren 2018–2022 (se tabell 7.1). Vidare framgår att omloppstiden för brottmål i hovrätterna sammantaget har förlängts och under de senaste åren överstigit regeringens mål trots att hovrätterna

tillförts mer resurser (se tabell 7.2). Om hovrätternas möjlighet att hantera brottmål inte förändras, finns risk att handläggningstiderna kommer att fortsätta förlängas, särskilt för de mål som inte har förturskaraktär. De reformer som på senare tid genomförts på straffrättens område med bland annat skärpta straff och snabbare lagföring riskerar härigenom att inte få avsedd effekt.

Brottmålen rör många gånger förhållanden som har en central roll i vardagen för parterna. För målsäganden är det viktigt att få ett avslut och kunna gå vidare. Att leva i osäkerhet om utgången är ofta mycket påfrestande. Det är även från detta perspektiv angeläget att brottmål inte handläggs under onödigt lång tid i hovrätt.

Nuvarande handläggningstider i hovrätt leder också till att det i många fall tar lång tid innan verkställighet av fängelsestraff och andra påföljder kan komma till stånd. Detta är inte önskvärt och kan i sin tur leda till sämre förutsättningar till återanpassning i samhället för de som dömts för brott.

Sammantaget är den nuvarande ordningen inte effektiv och ändamålsenlig och leder till onödigt långa handläggningstider i hovrätt.

9.1.2 Ett krav på prövningstillstånd för fler brottmål skapar förutsättningar för en ökad kvalitet och snabbare besked till parterna. Parter och andra aktörer har ett berättigat intresse av att mål avgörs korrekt och inom rimlig tid. Att kunna få ett snabbt avgörande är en viktig del av rättssäkerheten. Exempelvis är det angeläget att en person som har utsatts för ett brott snabbt kan tillerkännas ett skadestånd och få ett avslut på brottmålsprocessen och kunna gå vidare. För många målsäganden kan det vara mycket påfrestande att först bli utsatt för ett brott och sedan tvingas att genomgå en långdragen brottmålsprocess.

Hovrätterna behöver bland annat därför ha möjlighet att lägga sina resurser på de mål som kräver mest samt koncentrera sin verksamhet till sådant som direkt motiveras av hovrättens uppgifter. En förutsättning för att detta mål ska nås är att hovrätten tidigt kan sortera bort de mål där hovrättens prövning inte fyller någon egentlig funktion och lägga tid och kraft på de mål som kräver en fullständig förnyad prövning. Detta behov kan tillgodoses genom att ett utvidgat krav på prövningstillstånd för brottmål.

Genom ett utvidgat krav på prövningstillstånd för brottmål är det möjligt att skapa ett bättre förhållande mellan tingsrätts- och hovrättsprocessen samt ett hovrättsförfarande som är mer anpassat till hovrättens uppgifter. Det gör det också möjligt för hovrätten att på ett snabbt sätt låta tingsrättens avgörande bli gällande i de fall där det för hovrätten är klart att en fullständig process inte skulle leda till någon ändring av underrättens avgörande och därmed låta parterna få ett avslut på processen.

Förutom att prövningstillståndssystemet leder till snabbare avgöranden i de mål där prövningstillstånd inte meddelas, ger det också hovrätten möjlighet att lägga resurser på mål där en fullständig prövning är sakligt motiverad. Detta är i sin tur till fördel för avgörandenas kvalitet och påverkar handläggningstiden i positiv riktning även för de brottmål som beviljas prövningstillstånd eller inte omfattas av krav på prövningstillstånd.

För att det ska vara aktuellt att utvidga systemet med prövningstillstånd i hovrätten krävs att systemet är rättssäkert. Rättssäkerheten kräver att felaktiga domar korrigeras i hovrätten.

Systemet med prövningstillstånd har utvecklats i olika omgångar. De regler som infördes genom EMR-reformen 2008 (prop. 2004/05:131) innebar en genomgripande förändring av hovrättsprocessen. Det infördes då ett generellt krav på prövningstillstånd för dispositiva tvistemål och domstolsärenden. Vidare infördes en ny tillståndsgrund, granskningsfall, som i praktiken inneburit att prövningstillstånd ska meddelas i hovrätt om det vid tillståndsprövningen inte kan anses klart att tingsrättens avgörande är riktigt. Efter EMR-reformen har praxis avseende tillståndsprövningen utvecklats och det finns numera ett stort antal vägledande avgöranden som gäller tillämpningen av dispensgrunderna (se avsnitt 4.4). Till det kommer att själva EMR-reformen har utvärderats (SOU 2012:93).

Det kan vidare konstateras att tillstånds-förfarandet i hovrätten innefattar en reell, seriös och noggrann prövning av om det finns anledning att rikta invändningar mot tingsrättens avgörande och om det finns skäl att meddela prövningstillstånd. Den part som överklagar ett mål i vilket det krävs prövningstillstånd ska argumentera för varför prövningstillstånd ska beviljas. Härigenom får parten både en möjlighet att lyfta fram på vilket sätt parten anser att tingsrättens avgörande är felaktigt och ett ansvar för att framhålla eventuella svagheter eller oklarheter i tingsrättens bedömning. Ett system med prövningstillstånd kan därmed bidra till att hovrättens prövning koncentreras till de tvistiga frågorna snarare än en omprövning av hela materialet. Hovrätten har tillgång till samma utredning som tingsrätten och kan exempelvis under prövningen av om prövningstillstånd ska meddelas ta del av videoinspelningar av förhör som hållits i tingsrätten. De skäl som talar för att det bör ske en fullständig rättegång i hovrätten kan därmed identifieras vid tillståndsprövningen. Hovrätten har dessutom en skyldighet att meddela prövningstillstånd så snart någon av tillståndsgrunderna föreligger och måste självant utröna om det finns skäl att ge tillstånd till målets prövning i hovrätten.

Det förtjänar också att framhållas att ett krav på prövningstillstånd inte påverkar rätten att överklaga ett avgörande. Ett krav på prövningstillstånd förändrar bara formerna för prövningen i överinstansen. Det ska vidare framhållas att en rätt att överklaga inte är en garanti för att utgången i ett mål materiellt blir korrekt; om underrättens avgörande är felaktigt krävs att berörd part överklagar avgörandet annars kommer den felaktiga utgången att stå fast.

Prövningstillståndssystemet sätter även fokus på parternas eget ansvar för processen. Prövningen i hovrätten styrs i stor utsträckning av innehållet i parternas överklaganden. Enligt 51 kap. 4 § brottsbalken ska den som klagat bland annat ange omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas. När de som överklagar behöver argumentera för varför prövningstillstånd ska beviljas i hovrätten krävs också att de gör en djupare analys av målet och redan från början talar om för hovrätten i vilket eller vilka avseenden de anser att tingsrättens avgörande är felaktigt. Det skapar förutsättningar för en tydlig, strukturerad och effektiv hovrättsprocess, vilket också leder till ett snabbare avgörande.

Ett utvidgat krav på prövningstillstånd är alltså förenligt med allmänhetens intressen såväl i fråga om kvalitet som skyndsamt. Prövningstillståndssystemet måste betecknas som ett mycket rättssäkert system som säkerställer hög kvalitet i dömandet.

Det kan också konstateras att brottsutvecklingen medför utmaningar inte bara för domstolarna utan för alla myndigheter i rättskedjan. Om systemet med prövningstillstånd för brottmål i hovrätt utvidgas till att omfatta fler

mål, skulle det vara positivt även för Åklagarmyndigheten, som kan lägga sina resurser på de mål som fordrar mest. Av samma skäl vore det positivt för de professionella ombuden som inte behöver vara uppbundna i långa överklagandeprocesser utan kan fokusera sina resurser till de mål som meddelas prövningstillstånd.

Slutligen kan konstateras att en ordning med prövningstillstånd i brottmål i hovrätt är väl förenlig med Sveriges konventionsåtaganden (se avsnitt 5).

9.1.3 Straffrättsreformer får bättre genomslag

Som redovisats tidigare har det under senare år genomförts en rad straffskärpningsreformer. Straffskalorna för ett stort antal brott har höjts. Det har också införts särskilda regler för att brottmål ska hanteras snabbt. Reformen snabbare lagföring (prop. 2023/22:192 och 194, se avsnitt 7) innebär att lagföringen går snabbare i leden polis – åklagare – tingsrätt. Det har aviserats att en ny förverkandelagstiftning, som innefattar en ny förverkandeform (självständigt förverkande), ska införas i år (SOU 2021:100).

Ett utvidgat system med prövningstillstånd för brottmål i hovrätt skulle innebära att reaktionen på brottsliga handlingar blir snabbare och att de straffskärpningar som riksdagen beslutat om får snabbare genomslag. Exempelvis får en tilltalad som döms för brott en snabbare straffrättslig reaktion och målsäganden snabbare upprättelse och skadestånd.

Att införa ett utvidgat krav på prövningstillstånd för brottmål ligger även i klar linje med syftet med reformen om snabbare lagföring (prop. 2023/22:192 och 194, se avsnitt 7), som inneburit att brottmålsförfarandet i underrätt blivit mycket snabbare. Genom att utvidga kravet på prövningstillstånd i hovrätt kommer även prövningen i hovrätt att gå snabbare.

9.1.4 Sammantagen bedömning

En mer ändamålsenlig prioritering av domstolarnas resurser där det är tydligt att fokus på brottmålsprocessen ligger i tingsrätterna kommer ge parterna ett snabbare avslut på domstolsprocessen. I dag gäller i hovrätt ett generellt krav på prövningstillstånd för tvistemål och domstolsärenden. Systemet med prövningstillstånd uppfyller höga rättssäkerhetskrav. Ett utökat krav på prövningstillstånd för brottmål skapar förutsättningar för en mer effektiv och ändamålsenlig hantering även av brottmålen. Det innebär också att parternas berättigade krav på att få en snabb och rättssäker prövning kan tillgodoses. Den sammantagna bedömningen är att kravet på prövningstillstånd bör utvidgas för brottmål i hovrätt.

9.2 Generellt eller utvidgat krav på prövningstillstånd?

Bedömning: Systemet med prövningstillstånd bör omfatta fler men inte samtliga brottmål.

Systemet med prövningstillstånd i hovrätt kan utvidgas på olika sätt. Ett alternativ är att det på motsvarande sätt som skett för tvistemål och domstolsärenden införs ett generellt krav på prövningstillstånd för samtliga brottmål. Ett annat alternativ är att låta fler brottmål omfattas av systemet med prövningstillstånd.

Som konstaterats ovan finns idag i hovrätt ett välfungerande system med generellt prövningstillstånd för tvistemål och domstolsärenden. Systemet är flexibelt och tillståndsprövningen kan anpassas efter vad varje mål eller ärende kräver. Genom tillståndsprövningen kan skälen som talar för att prövningstillstånd ska meddelas identifieras. Med hänsyn till hur tillståndsprövningen går till och de generösa bestämmelser som gäller för hanteringen av tillståndsfrågan, kan en rättssäker hantering av tillståndsfrågan garanteras för alla avgöranden i brottmål. Detta talar för att det bör införas generellt prövningstillstånd för samtliga brottmål.

Ett annat skäl som talar för ett generellt krav på prövningstillstånd är att ett sådant system är mer enhetligt och i flera avseenden mer enkelt att tillämpa jämfört med ett system som omfattar många men inte samtliga brottmål. Som framgår nedan uppstår vid ett utvidgat krav på prövningstillstånd olika gränsdragningsproblem och i vissa fall oönskade tröskeeffekter.

Med detta sagt finns det ändå skäl att överväga om någon kategori av mål bör undantas från kravet på prövningstillstånd. En utvidgning av systemet med prövningstillstånd som innebär att fler men inte alla brottmål omfattas av tillståndskravet skulle inte vara någon ny ordning utan snarare en vidareutveckling av det system som finns i dag för brottmål.

En grundläggande tanke med en utvidgning av prövningstillståndssystemet är att handläggningen av klara och entydiga fall, där man redan vid en tillståndsprövning kan se att målet är rätt dömt och handlagt, ska kunna avslutas samtidigt som mer tid och kraft kan läggas på de mål där det behövs en fullständig förnyad prövning i hovrätten. Detta huvudsyfte kan uppnås även med ett utvidgat krav på prövningstillstånd.

I de mest omfattande och komplicerade brottmålen kommer det vid tillståndsprövningen att krävas en betydande arbetsinsats för att det med betryggande säkerhet ska kunna fastslås att tingsrättens dom är riktig. Eftersom tillståndsprövningen inte ska vara alltför omfattande kan det antas att hovrätterna i stor utsträckning kommer att meddela prövningstillstånd på granskningsgrunden i de största och mest komplicerade brottmålen. Det leder till att det inte uppstår samma effektivitetsvinster av att införa krav på prövningstillstånd för de mest omfattande och komplicerade brottmålen som beträffande de mindre och normalstora målen.

Sammantaget görs därför bedömningen att det är lämpligast att systemet med prövningstillstånd i ledet tingsrätt – hovrätt utvidgas till att omfatta fler men inte samtliga brottmål.

9.3 Den närmare utformningen av ett utvidgat krav på prövningstillstånd

Bedömning: Frågan om en dom i ett brottmål ska omfattas av krav på prövningstillstånd bör bestämmas utifrån den påföljd som har dömts ut.

9.3.1 Två tänkbara alternativ för en utvidgning av systemet med prövningstillstånd

Om ett utvidgat krav på prövningstillstånd för brottmål ska införas måste det bestämmas vilka brottmål som ska omfattas respektive undantas från prövningstillståndskravet. I det här avsnittet redovisas översiktligt två olika förslag på en utvidgning av prövningstillståndssystemet. Därefter redogörs

för vilket förslag som förordas. Båda förslagen innebär i praktiken att en stor andel av brottmålen kommer att omfattas av krav på prövningstillstånd.

Gränsen för prövningstillstånd avgörs av den påföljd som dömts ut

Det första alternativet till en utvidgning av systemet med prövningstillstånd är en vidareutveckling av den ordning som gäller i dag vid fällande dom, där kravet på prövningstillstånd knyts till den påföljd som har dömts ut. I dag går vid fällande dom gränsen för när prövningstillstånd krävs vid om påföljden har bestämts till böter. En utvidgning av kravet på prövningstillstånd kan åstadkommas genom en höjning av denna gräns till fängelse.

Vid helt frikännande domar kan kravet på prövningstillstånd inte knytas till någon påföljd. En möjlig lösning i sådana fall skulle vara att knyta kravet till straffskalan för det brott som den tilltalade frikänts från i tingsrätten. Vid brott med en vid straffskala kan dock en sådan lösning innebära att det krävs prövningstillstånd om den tilltalade överklagar en fällande dom, men inte om åklagaren överklagar en frikännande dom. Det finns en risk för att en sådan ordning framstår som orättvis.

En annan lösning skulle kunna vara att införa ett generellt krav på prövningstillstånd för helt frikännande domar i brottmål. Även en sådan lösning riskerar att upplevas som orättvis.

En princip som gör sig gällande i detta sammanhang är principen om parternas likställdhet (equality of arms). Principen innebär i brottmål att den tilltalade inte ska ha sämre möjligheter än åklagaren när det gäller att utföra sin talan. Principen hindrar alltså inte att den tilltalade har bättre möjligheter att utföra sin talan än åklagaren (Ekelöf m.fl., Rättegång. Fjärde häftet, 2016, version 7, JUNO, s. 33).

Det är viktigt att systemet uppfattas som rättvist i de fall där den enskilde ställs mot en part som kan upplevas som starkare. En reglering innebärande att ett generellt krav på prövningstillstånd ska gälla för frikännande domar framstår som rättvist sett till det förhållandet att en tilltalad har en mindre organisation till sitt förfogande än en åklagare. En sådan reglering är också enkel att tillämpa, vilket även är till fördel för åklagaren (prop. 1992/93:216 s. 64). Det anförda talar för att ett krav på prövningstillstånd ska gälla vid helt frikännande domar.

Gränsen för prövningstillstånd avgörs av straffskalan på brotten i tingsrättens dom

Det andra alternativet som kan användas för att utvidga systemet med prövningstillstånd är att knyta kravet på prövningstillstånd till straffskalan på brotten i tingsrättens dom, både i händelse av fällande och frikännande dom. Det innebär alltså att det för frågan om ett överklagande omfattas av tillståndskravet eller inte, saknar betydelse vilken påföljd som har dömts ut i tingsrätten.

I dag tillämpas denna metod för att avgränsa kravet på prövningstillstånd vid ogillade åtal i brottmål. Enligt nuvarande regler krävs prövningstillstånd om den tilltalade frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader. En utvidgning av prövningstillståndssystemet skulle kunna ske genom att kravet på prövningstillstånd antingen utgår från brottslighetens straffminimum eller straffmaximum.

Statistiska skillnader mellan olika alternativ

Ett krav på prövningstillstånd som knyter an till utdömd påföljd respektive straffskalan för åtalat brott, kan leda till att olika många mål omfattas av prövningstillståndssystemet, beroende på vilka gränser som väljs för påföljd respektive straffskala.

I bilaga 1 finns statistik som hämtats från verksamhetsstödet DiBa som gäller brottmål som överklagats under oktober 2023. Under oktober 2023 registrerades i DiBa sammanlagt 1 673 överklagade brottmål vid hovrätterna (räknat per tilltalad). 1 614 av målen var sakprövade i tingsrätt (alltså prövade genom dom). I tingsrätten hade en påföljd dömts ut i 1 505 domar, medan en frikännande dom meddelats i 109 fall.

Om kravet på prövningstillstånd utgått från utdömd påföljd och gränsen bestämts till fängelse i två år eller längre tid, skulle 1 437 av de överklagade brottmålen under oktober 2023 omfattas av krav på prövningstillstånd, medan 177 mål (176 + 1) inte krävt prövningstillstånd. Detta innebär att knappt 90 procent av brottmålen skulle ha omfattats av prövningstillståndssystemet.

Om kravet på prövningstillstånd i stället utgått från straffskalan för åtalat brott och alla brott med minimistraff på två år eller längre tid inte omfattats av prövningstillståndskrav, skulle 1 435 av de överklagade målen omfattas av krav på prövningstillstånd, medan 179 (153+26) mål inte krävt prövningstillstånd. Detta leder till att 89 procent av brottmålen skulle ha omfattats av prövningstillståndssystemet.

Statistiken talar således för att det inte blir någon skillnad i andelen mål som omfattas av krav på prövningstillstånd om kravet på prövningstillstånd knyts till straffmättningsvärde på två år eller längre tid eller minimistraff på två år eller längre tid.

9.3.2 Att kravet på prövningstillstånd knyts till den påföljd som har dömts ut är mest ändamålsenligt

Hur en utvidgning av systemet med prövningstillstånd ska avgränsas är inte helt givet. Det måste göras en avvägning av fördelarna och nackdelarna med olika alternativ till lösning.

Om kravet på prövningstillstånd knyts till den påföljd som har dömts ut är det mycket enkelt att avgöra – såväl för hovrätten, parterna som allmänheten – om ett brottmål som överklagas kräver prövningstillstånd för att tas upp till prövning i hovrätt. För att avgöra om målet fordrar prövningstillstånd är det tillräckligt att bara ta del av tingsrättens domslut.

Om kravet på prövningstillstånd knyts till den utdömda påföljden kan det dock i enskilda fall leda till oönskade tröskeeffekter. Ett exempel på en sådan situation är om två personer döms för att gemensamt och i samråd ha utfört en gärning men får olika straff på grund av någon förmildrande eller försvårande omständighet som är knuten till person. Det kan leda till att den ena parten behöver prövningstillstånd för att få en fullständig prövning i hovrätten medan den andra parten inte behöver det, trots att det rör sig om samma brott.

Om kravet på prövningstillstånd knyts till straffskalan för brotten i tingsrättens dom, krävs det att man tar reda på dels vilka brott som den tilltalade har åtalats för, dels när brotten påstås ha begåtts, dels straffskalorna för brotten vid gärningstidpunkten. En sådan ordning gör det komplicerat för parterna att förstå förutsättningarna för en prövning i

hovrätten och vad de bör rikta in sig på vid en överklagan. Det kan leda till att vissa delar av en dom kan upptas till prövning i hovrätten utan prövningstillstånd. Till detta kommer att åtskilliga straffskalor har ändrats och kan förväntas ändras även framöver. En sådan ordning kan också leda till andra tillämpningsproblem, exempelvis som gäller vad åklagaren yrkat ansvar för i tingsrätten och vad en gärningsbeskrivning innefattar för brott. Det kan också framstå som märkligt om åklagaren i tingsrätten yrkat ansvar för ett synnerligen grovt brott och sedan väljer att överklaga och i hovrätten göra gällande en lindrigare rubricering.

En utvidgning av systemet med prövningstillstånd som utgår från den påföljd som tingsrätten har dömt ut utgör ett mer enhetligt alternativ. Det innebär att alla som har dömts till en viss påföljd har rätt till en fullständig prövning i hovrätten. Det blir lika förutsättningar för tilltalad och åklagaren – antingen så kräver en dom prövningstillstånd vid överklagan till hovrätt eller så krävs inte prövningstillstånd. Det har ingen betydelse om det rör sig om ett självständigt överklagande eller ett anslutningsöverklagande.

Om man enbart utgår ifrån straffskalan på brotten i tingsrätten kan en tilltalad i vissa fall dömas till ett mycket långt fängelsestraff för flera brott utan att vara garanterad en fullständig prövning i hovrätten samtidigt som en tilltalad som dömts till ansvar för ett fall av allvarlig brottslighet alltid har rätt till en förnyad prövning utan prövningstillstånd. Exempelvis skulle det kunna krävas prövningstillstånd om det utdömda straffet är fem år medan det i vissa fall inte krävs prövningstillstånd vid fängelsestraff på två år.

Till detta kommer att det är särskilt problematiskt att knyta kravet på prövningstillstånd till straffskalans straffminimum på grund av regleringen av påföljderna för försöksbrotten. Straffminimum vid försöksbrott är satt lägre än för fullbordat brott och utgörs av allmänt bötesminimum; endast om straffminimum för brottstypen är fängelse i två år gäller att straffet inte får sättas under straffminimum för fängelse, dvs. fängelse i 14 dagar (se 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). Om kravet på prövningstillstånd skulle utgå ifrån straffskalans straffminimum skulle det kunna leda till att en tilltalad som exempelvis har dömts till ett långt fängelsestraff för försök till mord behöver ha prövningstillstånd för att få en fullständig prövning i hovrätten medan en tilltalad som har dömts för ett fullbordat brott som är mindre allvarligt och som har medfört ett betydligt kortare straff inte behöver prövningstillstånd. Denna tröskeeffekt kan undvikas om man i stället utgår ifrån brottslighetens straffmaximum för att avgränsa kravet på prövningstillstånd. Även med en sådan lösning kvarstår dock vissa tröskeeffekter och tillämpningsproblem.

Det nu anförda kan åskådliggöras genom några exempel-

Exempel 1 Kravet på prövningstillstånd knyts till påföljden i tingsrättens dom. Om straffet är fängelse två år eller längre tid krävs inte prövningstillstånd.

Fall 1 – Tilltalad döms för fem fall av misshandel till fängelse två år. Prövningstillstånd krävs inte (oavsett om den tilltalade eller åklagaren överklagar).

Fall 2 – Tilltalad döms för grov misshandel till fängelse två år och sex månader. Prövningstillstånd krävs inte (oavsett vem som överklagar).

Fall 3 – Tilltalad döms för försök till mord till fängelse i tolv år. Prövningstillstånd krävs inte (oavsett vem som överklagar).

Fall 4 – Tilltalad döms för grov misshandel till fängelse ett år och sex månader. Prövningstillstånd krävs (oavsett vem som överklagar).

Fall 5 – Tilltalad frikänns från ansvar för synnerligen grov misshandel. Prövningstillstånd krävs (om åklagaren/målsäganden överklagar).

Exempel 2 *Kravet på prövningstillstånd knyts till straffskalan för brotten i tingsrätten. Om den tilltalade åtalats för brott för vilket det inte är föreskrivit lindrigare straff än fängelse två år krävs inte prövningstillstånd.*

Fall 1 – Tilltalad döms för fem fall av misshandel till två år. Prövningstillstånd krävs (oavsett vem som överklagar).

Fall 2 – Tilltalad döms för grov misshandel till fängelse ett år och sex månader. Prövningstillstånd krävs (oavsett vem som överklagar).

Fall 3 – Tilltalad döms för grov misshandel till fängelse två år och sex månader. Prövningstillstånd krävs (oavsett vem som överklagar).

Fall 4 – Tilltalad döms för försök till mord till fängelse i tolv år. Prövningstillstånd krävs (oavsett vem som överklagar).

Fall 5 – Tilltalad frikänns från ansvar för synnerligen grov misshandel. Prövningstillstånd krävs inte (om åklagaren/målsäganden överklagar).

Vid en avvägning av de skäl som kan anföras för och emot de båda alternativen, framstår alternativet som innebär att kravet på prövningstillstånd knyts till den utdömda påföljden som det mest ändamålsenliga alternativet. Fokus kommer enbart att vara påföljden i tingsrättens dom. En sådan reglering är enkel att tillämpa. Tilltalade som dömts till långa straff är alltid garanterade en prövning i två instanser. Det förordas därför att gränsen för när prövningstillstånd krävs bestäms utifrån den utdömda påföljden. En konsekvens av detta är att vid en helt frikännande dom krävs alltid prövningstillstånd.

9.3.3 Gränsen för kravet på prövningstillstånd

Förslag: Prövningstillstånd krävs vid överklagande av tingsrättens dom i brottmål om inte den tilltalade genom domen har dömts till fängelse i två år eller längre tid.

Var gränsen för krav på prövningstillstånd ska bestämmas kan diskuteras utifrån olika utgångspunkter. För att en reform med utvidgat prövningstillstånd ska få genomslag i hovrättsförandet behöver dagens bötesgräns dock höjas väsentligt. Fängelsestraff måste omfattas av systemet med prövningstillstånd.

Samtidigt bör domar med höga straffmättningsvärden undantas från systemet med prövningstillstånd. Den inledande frågan är hur långa fängelsestraff som ska omfattas av ett system med prövningstillstånd.

I bilaga 1 finns statistik som hämtats från verksamhetsstödet DiBa som gäller brottmål som överklagats under oktober 2023. Under oktober 2023 registrerades i DiBa sammanlagt 1 673 överklagade brottmål vid hovrätterna

(räknat per tilltalad). 1 614 var sakprövade i tingsrätt (alltså prövade genom dom). I de överklagade tingsrättsdomarna var det följande längd på fängelsestraffen.

Påföljd tingsrätt i domar som överklagats oktober 2023	Antal
Fängelse ett år eller längre tid	327 domar (motsvarar 20 procent av överklagade domar under oktober 2023)
Fängelse två år eller längre tid	176 domar (motsvarar 11 procent av överklagade domar under oktober 2023)
Fängelse tre år eller längre tid	115 domar (motsvarar 7 procent av överklagade domar under oktober 2023)

Systemet med prövningstillstånd är väletablerat och välfungerande. Det får anses rimligt att undanta från kravet på prövningstillstånd enbart domar med långa fängelsestraff. En lämplig gränsdragning är att kravet på prövningstillstånd knyts till fängelsestraff som understiger två år. Om fängelsestraffet bestäms till fängelse två år eller längre tid ska inte prövningstillstånd krävas. Det innebär att de längsta fängelsestraffen inte kommer att vara underkastade krav på prövningstillstånd.

Förutom avgöranden med fängelsestraff som understiger två år bör kravet på prövningstillstånd även omfatta alla andra straffrättsliga påföljder. Vad gäller villkorlig dom och skyddstillsyn bör detta gälla även när påföljderna innefattar ett alternativstraff. Som exempel kan nämnas skyddstillsyn med kontraktsvård enligt 30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken och påföljder som omfattar föreskrift om samhällstjänst. Även domar där rättspsykiatrisk vård dömts bör ut omfattas av systemet med prövningstillstånd. Domar där den tilltalade dömts till rättspsykiatrisk vård kan avse brottslighet med straffvärden som överstiger fängelse två år. En rättspsykiatrisk vård är emellertid inte tidsbestämd utan vårdens längd är knuten till den dömdes behov av vård. Det finns också möjlighet för den dömda att vid domstol begära prövning av om vården ska bestå.

Den föreslagna utvidgningen av systemet med prövningstillstånd innebär, som tidigare har nämnts, att krav på prövningstillstånd ska gälla om tingsrätten helt har frikänt den tilltalade från ansvar för brott. Om tingsrätten har dömt den tilltalade för brottslighet till fängelse i två år eller längre tid och samtidigt frikänt från något brott, krävs i konsekvens med detta resonemang inte prövningstillstånd om åklagaren skulle överklaga domen och yrka att den tilltalade även ska dömas åtal som den tilltalade frikänts från.

Den föreslagna avgränsningen bör leda till att det krävs prövningstillstånd i cirka 90 procent av de överklagade brottmålen och att 11 procent av målen är undantagna från prövningstillståndssystemet (se bilaga 1). Vid dagens

avgränsning är det bara drygt 20 procent av brottmålen som omfattas av prövningstillståndskrav.

9.3.4 Beslut i brottmål

Bedömning: Det bör inte införas krav på prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens slutliga beslut eller beslut som får överklagas särskilt i brottmål.

Om systemet med prövningstillstånd utvidgas i enlighet med förslaget i promemorian är frågan om det finns skäl att ändra reglerna om prövningstillstånd för beslut som har fattats i ett brottmål.

Enligt nuvarande regler gäller krav på prövningstillstånd för beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom på samma sätt som i övrigt gäller för brottmålen (49 kap. 13 § fjärde stycket rättegångsbalken). Det innebär att det inte krävs prövningstillstånd för ett beslut som endast kan överklagas i samband med en dom om det inte krävs prövningstillstånd för överklagande av domen.

Slutliga beslut i brottmål och beslut som får överklagas särskilt är helt undantagna från krav på prövningstillstånd (49 kap. 13 § femte stycket rättegångsbalken). Slutliga beslut i brottmål kan exempelvis avse beslut om avskrivning eller avvísning. Beslut som får överklagas särskilt kan till exempel avse frågor om häktning, byte av försvarare, vite eller rättegångskostnader (se 49 kap. 4-7 §§ rättegångsbalken).

När det gäller beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom framstår det som rimligt att den nuvarande ordningen kvarstår. Beslut som får överklagas endast i samband med dom ska alltså kräva prövningstillstånd om det krävs prövningstillstånd för att överklaga domen (49 kap. 13 § fjärde stycket). Om det inte krävs prövningstillstånd för överklagan av domen, ska besluten inte heller fordra prövningstillstånd.

Det finns skäl som talar för att slutliga beslut i brottmål och beslut som får överklagas särskilt bör omfattas av krav på prövningstillstånd. Det kan exempelvis hävdas att det skapar en mer enhetlig reglering eller att det är logiskt då den föreslagna utvidgningen av prövningstillståndssystemet redan omfattar avgöranden som är mycket ingripande.

Samtidigt kan det konstateras att många av de vanligt förekommande besluten i brottmål som får överklagas särskilt till hovrätten avser beslut om exempelvis häktning, tillstånd till restriktioner eller andra tvångsmedel. Dessa beslut är mycket ingripande och baseras många gånger på ett mer begränsat underlag. De skiljer sig på så sätt från till exempel ett beslut om häktning i dom, eftersom beslutet då grundas på det samlade processmaterialet.

Det ovan anförda väger tungt i bedömningen och talar för att det i vart fall bör ske en fullständig förnyad prövning i hovrätt av sådana beslut som exempelvis handlar om tvångsmedel. Det framstår som mindre lämpligt att detaljreglera vilka typer av beslut i brottmål som ska omfattas av krav på prövningstillstånd eller inte. Det uppstår inte heller några effektivitetsvinster för hovrätterna om det införs krav på prövningstillstånd för vissa beslut, eftersom hovrätterna måste göra en lika omfattande prövning om besluten omfattas av prövningstillstånd som enligt den nuvarande ordningen. Det

föreslås därför att det inte görs någon ändring av den nuvarande ordningen och att slutliga beslut och beslut som får överklagas särskilt till hovrätten alltfjämt undantas från krav på prövningstillstånd. Med beaktande av de erfarenheter som ett utvidgat systemet med prövningstillstånd för brottmål kan leda till kan det finnas skäl att framöver åter överväga om det bör göras någon ändring av denna avgränsning av prövningstillståndskravet.

9.3.5 Handläggningen i hovrätten

Bedömning: Bestämmelserna om handläggning av prövningstillståndsfrågor bör inte ändras.

De nuvarande bestämmelserna som gäller handläggning av tillståndsfrågan i hovrätt har redovisats i avsnitt 4. Att kravet på prövningstillstånd utvidgas till att omfatta flera mål, medför inte behov av ändring av nuvarande handläggningsregler. Reglerna är väl etablerade och ger möjligheter att anpassa tillståndsprövningen efter vad varje mål eller ärende kräver. Formerna för tillståndsprövningen bedöms även förenliga med Sveriges konventionsåtaganden. Det föreslås därmed inga ändringar när det gäller bestämmelserna avseende handläggningen av tillståndsprövningen i hovrätten.

9.3.6 Partiellt prövningstillstånd

Bedömning: Möjligheten att meddela partiellt prövningstillstånd bör kvarstå oförändrad.

Hovrätten får, om det i det enskilda fallet framstår som lämpligt, begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss del av en dom eller ett slutligt beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade avgörandet, s.k. partiellt prövningstillstånd (49 kap. 14 a § rättegångsbalken). I brottmål kan prövningstillståndet begränsas till skadeståndsdelen eller till någon eller några av de åtalade gärningarna. Det kan också begränsas till enbart påföljden eller till en fråga om förverkande. Prövningstillståndet kan dock inte begränsas till skuldfrågan (prop. 2004/05:131 s. 261). Om hovrätten först prövar en fråga om till exempel häktning eller kvarstad och därefter vid ett senare tillfälle tillståndsprövar resterande delar av överklagandet är det inte fråga om ett partiellt prövningstillstånd i den mening som avses i 49 kap. 14 a § rättegångsbalken (prop. 1996/97:131 s. 76).

Syftet med ett prövningstillstånds-förfarande är att hovrätten på ett enkelt och snabbt sätt ska kunna skilja sig från sådant som det från saklig synpunkt inte finns anledning att pröva ytterligare. För att uppnå syftet med prövningstillstånd och åstadkomma en ändamålsenlig handläggning av brottmål bör möjligheten för hovrätten att meddela partiellt prövningstillstånd kvarstå oförändrad.

Det kan antas att möjligheten att meddela partiellt prövningstillstånd i brottmål kommer att utnyttjas av hovrätterna i större utsträckning när systemet med prövningstillstånd utvidgas till att omfatta fler brottmål än tidigare.

9.3.7 Överklagande av beslut att inte meddela prövningstillstånd

Bedömning: Ett beslut att inte meddela prövningstillstånd bör även i fortsättningen kunna överklagas.

Ett beslut att inte meddela prövningstillstånd är ett slutligt beslut som får överklagas enligt huvudregeln i 54 kap. 3 § rättegångsbalken. För att motverka olika praxis mellan hovrätterna och för att främja Högsta domstolens prejudikatbildning bör beslut att inte meddela prövningstillstånd även i fortsättningen kunna överklagas.

Om hovrätten meddelar partiellt prövningstillstånd innebär det att begäran om prövningstillstånd i övriga delar avslås. Beslutet i den del det gäller avslag är ett slutligt beslut och får alltså överklagas till Högsta domstolen enligt vanliga regler.

Frågan om hur handläggningen av målet ska fortgå i hovrätten efter det att parten har överklagat ett partiellt avslagsbeslut har behandlats i tidigare förarbeten. Den lösning som har förordats, och som alljämt bör gälla, är att frågan huruvida den fortsatta prövningen i hovrätten bör avvakta utgången i Högsta domstolen eller inte, bör avgöras från fall till fall (prop. 1996/97:131 s. 76 och prop. 2004/05:131 s. 188 f.).

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Äldre bestämmelser om prövningstillstånd ska gälla för domar i tingsrätt som har meddelats före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna bör träda i kraft så fort som möjligt. Det föreslås att de träder i kraft den 1 januari 2025.

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya bestämmelser tillämpas direkt från ikraftträdandet. Det är emellertid inte lämpligt att nya bestämmelser om prövningstillstånd ges retroaktiv verkan. Domar vid tingsrätt som meddelats före ikraftträdandet bör därför följa äldre bestämmelser.

11 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen kommer att ge hovrätterna bättre förutsättningar att hantera brottmål på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och dessutom möjlighet att avgöra målen snabbare.

Parter och rättsliga biträden kommer att påverkas på så sätt att det kommer att hållas färre huvudförhandlingar i hovrätterna och att målen avgörs snabbare.

Kriminalvårdsinsatser kommer att kunna verkställas snabbare efter brottstidpunkten, vilket påverkar Kriminalvårdens arbete.

Eftersom målen i hovrätterna kommer att avgöras snabbare och det blir färre huvudförhandlingar kommer kostnaderna för offentliga försvarare och målsägandebiträden samt för parter och vittens inställelser vid

förhandlingar att minska. Detta kommer att leda till att statens anslag för rättsliga biträden kan minska.

Konsekvenser för hovrätterna

År 2022 inkom till hovrätterna 32 489 mål, varav 13 266 brottmål. Av brottmålen omfattades drygt 20 procent av systemet med prövningstillstånd (se tabeller 7.1 och 7.3).

Den i promemorian föreslagna utvidgningen av kravet på prövningstillstånd bör leda till att cirka 90 procent av brottmålen omfattas av krav på prövningstillstånd (se bilaga 1). I antal mål räknat innebär detta utifrån målstatistiken för 2022 att antalet mål som omfattas av prövningstillståndssystemet ökar från knappt 3 000 till knappt 12 000.

I de brottmål som idag omfattas av systemet med prövningstillstånd, beviljas prövningstillstånd i cirka 38 procent (se tabell 7.3). För tvistemålen gäller i stort sett samma andel. Det kan antas att i de brottmål som med förslaget i promemorian tillkommer till systemet med prövningstillstånd, kommer prövningstillstånd att beviljas i minst samma utsträckning som i de mål som omfattas av systemet idag. Sannolikt kommer prövningstillstånd att beviljas i något högre grad, eftersom de mål som tillkommer är mer komplicerade än de bötesmål som idag omfattas av systemet.

Sammantaget kan det antas att med de föreslagna bestämmelserna kommer med 2022 års målsiffror handläggningen av cirka 6 000 överklagade brottmål att kunna avslutas med att prövningstillstånd inte beviljas. Med nuvarande regler är motsvarande siffra cirka 1 800.

Mål i vilka prövningstillstånd beviljats avgörs idag vid vanlig huvudförhandling, huvudförhandling med hänvisning eller utan huvudförhandling på handlingarna. Hovrätterna kommer med förslaget att behöva lägga väsentligt mindre tid på huvudförhandlingar och att avgöra mål utan huvudförhandlingar men mer tid på att hantera tillståndsprövningar. Detta kommer att innebära att hovrätterna behöver förändra sin organisation. Eftersom tillståndsprövningarna går snabbare att genomföra än fullständiga prövningar som innefattar huvudförhandling med bevisupptagning kommer en tidsbesparing att uppkomma. Den måste användas för att prioritera de mål som kräver en fullständig prövning och att möta en ökad tillströmning av brottmål.

Att antalet huvudförhandlingar minskar i hovrätt innebär att kostnader som är förenade med förhandlingar kommer att minska. Hovrätterna kommer att påverkas på så sätt att kostnaderna för nämndemän och för hanteringen av nämndemän minskar.

Hovrätternas anslag bör inte förändras. Reformen kommer däremot att ge hovrätterna väsentligt bättre förutsättningar att hantera brottmålen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och dessutom möjlighet att avgöra målen snabbare.

Konsekvenser för tingsrätter och Högsta domstolen

Förslaget om ett utvidgat system med prövningstillstånd för brottmål innebär ett ökat fokus på att tyngdpunkten i brottmålsprocessen ligger i *tingsrätterna*. Detta kan leda till att det åberopas mer muntlig och skriftlig bevisning i tingsrätterna och att parterna blir mer noggranna med sin processföring i tingsrätterna. Detta kan leda till att processmaterialet i

tingsrätten blir något mer omfattande och att förhandlingarna tar något längre tid.

Eftersom en utvidgning av systemet med prövningstillstånd innebär att fler brottmål omfattas av tillståndsförfarandet kommer förslaget för *Högsta domstolens* del innebära en ökning av antalet överklagande som avser beslut att inte meddela prövningstillstånd. Samtidigt blir det färre domar i brottmål som överklagas till Högsta domstolen.

Förslaget bedöms inte påverka underlaget för Högsta domstolens prejudikatbildning i någon större utsträckning, eftersom hovrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd kommer kunna överklagas till Högsta domstolen. Det ska här tilläggas att i syfte att säkerställa Högsta domstolens prejudikatbildande roll finns en möjlighet för Högsta domstolen att besluta att pröva en prejudikatfråga i ett mål där hovrätten inte meddelat prövningstillstånd och låta frågan om prövningstillstånd ska beviljas vila (se 54 kap. 12 a § rättegångsbalken samt prop. 2015/16:39 s. 57 f.).

Konsekvenser för parter och offentliga försvarare

De nya bestämmelserna kommer att leda till att en väsentligt större andel av de överklagade målen kommer att avslutas genom att prövningstillstånd inte beviljas. Handläggningstiderna blir härigenom kortare. Det kan också antas att de mål där det beviljas prövningstillstånd respektive de mål som inte omfattas av systemet med prövningstillstånd kan hanteras snabbare, eftersom hovrätterna får bättre förutsättningar att fokusera på dessa mål.

Att målen avslutas snabbare är positivt för såväl målsäganden som den tilltalade. Vid en fällande dom tillerkänns målsäganden ett eventuellt skadestånd snabbare och får också ett avslut och kan gå vidare. Den tilltalade får också ett snabbare avslut på processen och kan undgå en lång tids osäkerhet om utfallet och dess konsekvenser för framtiden. Insatser av Kriminalvården kommer också att kunna inledas snabbare.

Förslagen bedöms inte påverka rättssäkerheten med tanke på att prövningstillståndsprövningen är mycket gedigen och prövningstillstånd ska beviljas om det inte står klart att det inte finns skäl att pröva målet. Eftersom hovrätterna kommer få bättre förutsättningar att hantera större mål som inte omfattas av prövningstillstånd eller där prövningstillstånd har beviljats, kan det hävdas att rättssäkerheten sammantaget stärks.

Offentliga försvarare och målsägandebiträden kommer att påverkas så till vida att det blir en större anledning för dem att fokusera på processen i tingsrätt. Eftersom det i hovrätt blir snabbare handläggning och inga huvudförhandlingar i de mål som avslutas genom att prövningstillstånd inte beviljas, kommer förslaget att leda till minskat arbete sammantaget för de rättsliga biträdena.

Konsekvenser för Kriminalvården

Utgången i brottmålen kommer att bli samma med det förslag som lämnas i promemorian som enligt den nuvarande ordningen. Däremot kan det antas att åtskilliga mål kommer att avgöras snabbare och att kriminalvårdsinsatser kommer att kunna inledas snabbare efter brottstidpunkten.

Konsekvenser för staten

Syftet med reformen är inte att den ska leda till att anslaget till domstolarna förändras; bara att domstolarna får bättre förutsättningar att hantera sina mål och att möta en ökad måltillströmning.

Till följd av att målen i hovrätterna avgörs snabbare och att det hålls färre huvudförhandlingar, kommer statens kostnader för offentliga försvarar och målsägandebiträden att minska. Statens anslag för rättsliga biträden kan härigenom minska.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

49 kap.

13 § För att hovrätten *ska* pröva tingsrättens dom i brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd om den tilltalade har genom domen *dömts till fängelse i två år eller mer*.

Har tingsrätten i en dom i brottmål även prövat enskilt anspråk mot den tilltalade krävs inte prövningstillstånd i den delen, om

1. ett överklagande avser frågan om den tilltalade ska dömas för den åtalade gärning som det enskilda anspråket hänför sig till, och
2. prövningstillstånd meddelas i den frågan eller sådant prövningstillstånd inte krävs.

Kravet på prövningstillstånd enligt första stycket gäller inte om domen överklagas av justitiekanslern eller en justitieombudsman.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller även beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom.

För att hovrätten i brottmål *ska* pröva tingsrättens slutliga beslut eller beslut som får överklagas särskilt krävs inte prövningstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövningstillstånd i brottmål i hovrätt. Ändringarna innebär att fler tingsrättsdomar kommer att kräva prövningstillstånd vid överklagande. Överväganden finns i avsnitt 9.

Utgångspunkten är att för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom eller beslut krävs prövningstillstånd om inte annat är föreskrivet. Detta anges i 49 kap. 12 § rättegångsbalken. I 49 kap. 13 § finns bestämmelser som utgör undantag från huvudregeln i 49 kap. 12 § om att prövningstillstånd krävs. *Första stycket* ändras på så sätt att det anges när prövningstillstånd inte krävs vid överklagande av en tingsrättsdom i brottmål och innebär att det inte krävs prövningstillstånd om den tilltalade genom domen har dömts till fängelse i två år eller mer. Det avgörande är det utdömda fängelsestraffets längd. Om den tilltalade dömts till exempelvis ett år och sex månaders fängelse och samtidigt har sex månaders villkorlig frigivning förklarats förverkat, så är kravet på två års fängelse inte uppfyllt. Om fängelsestraffet uppgår till två år eller mer krävs inte prövningstillstånd och det oavsett om den tilltalade eller åklagaren skulle överklaga.

Om fängelsestraffets längd är kortare än två år krävs alltid prövningstillstånd. Detta följer av bestämmelsen i 49 kap. 12 § om att prövningstillstånd krävs för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom eller beslut om inte annat är föreskrivet. Prövningstillstånd krävs sålunda om påföljden har bestämts till böter, villkorlig dom, skyddstillsyn ungdomsövervakning eller om den tilltalade överlämnats till annan vård, exempelvis rättspsykiatrisk vård eller ungdomsvård. Samma sak gäller om en påföljd har eftergetts.

Om den tilltalade har helt frikänts krävs prövningstillstånd; den tilltalade har då inte ådömts någon påföljd. Om den tilltalade har dömts till fängelse i två år, krävs däremot inte prövningstillstånd om åklagaren överklagar

domen och yrkar att den tilltalade ska dömas för ett åtal som den tilltalade frikänts från i domen.

Om det krävs prövningstillstånd omfattas – med undantag för frågor om enskilda anspråk – alla frågor som har avgjorts i domen, t.ex. frågor om förverkande, av kravet på prövningstillstånd, och detta oavsett om domen överklagas i påföljdsdelen eller inte. Om den tilltalade överklagar en dom endast i den del som avser förverkande krävs det alltså prövningstillstånd om påföljden i domen har bestämts till exempelvis fängelse ett år, medan det däremot inte krävs prövningstillstånd för att få förverkandefrågan prövad i de fall där påföljden har bestämts till fängelse två år.

Bestämmelsen ska i övrigt tillämpas på samma sätt som tidigare.

Bestämmelserna gäller oavsett om ett överklagande görs i ett mål om allmänt eller enskilt åtal.

I *andra stycket*, som gäller prövningstillstånd för överklagande angående enskilt anspråk som handlagts tillsammans med ett brottmål, görs en mindre redaktionell ändring.

Tredje och fjärde styckena kvarstår oförändrade.

Av paragrafens *femte stycke* följer att tingsrättens slutliga beslut eller beslut som får överklagas särskilt är undantagna från kravet på prövningstillstånd. Även denna bestämmelse kvarstår med oförändrat sakligt innehåll (se avsnitt 9.3.4). Det görs i paragrafen enbart en redaktionell ändring.

Bilaga 1

Uppgifterna i tabellerna 1-8 bygger på ett statistikuttag från DiBa:s databas som gjorts den 12 december 2023 och avser inkomna mål till samtliga hovrätter under oktober 2023. Statistiken redovisas per tilltalad – inte per dom.

Tabell 1 Inkomna brottmål till hovrätterna (B-mål) räknat per tilltalad oktober 2023

Inkomna brottmål hovrätterna	Antal
B-mål	1673

Tabell 2 Tingsrätternas avgöranden i de brottmål som inkommit till hovrätterna oktober 2023

Tingsrätternas avgöranden	Antal
Sakprövad i tingsrätt	1614
Sakprövad i tingsrätt - frikänd	109
Sakprövad i tingsrätt – påföljd utdömd	1505

Tabell 3 Påföljder i tingsrätterna i brottmål som inkommit till hovrätterna under oktober 2023

Påföljder i tingsrätterna	Antal
Fängelse på livstid	1
Påföljd efterges (uppenbart oskäligt)	2
Annan påföljd	3
Sluten ungdomsvård	4
Ungdomsövervakning	8
Rättpsykiatrisk vård	21
Tidigare påföljd gäller	27
Ungdomstjänst	31
Ungdomsvård	32
Penningböter	34
Skyddstillsyn	87

Dagsböter	234
Villkorlig dom	296
Fängelse	725
Totalt	1505

Tabell 4. Utdömda fängelsestraff i tingsrätterna

Fängelsestraffets längd	Antal
Fängelse kortare tid än ett år	399
Fängelse ett år eller längre tid	327
Fängelse två år eller längre tid	176
Fängelse tre år eller längre tid	115
Totalt	726

Tabell 5. Brottsom tilltalad dömts för i tingsrätten med minimistraff två år eller mer och som inkommit till hovrätterna under oktober 2023

Antal tilltalade	Antal
Antal tilltalade som dömts för brott med minimistraff två år eller mer	153
Antal tilltalade som dömts för annat slag av brott	1352
Totalt	1505

Tabell 6. Brottsom tilltalad frikänts från i tingsrätt i mål som inkommit till hovrätterna under oktober 2023

Antal tilltalade	Antal
Antal tilltalade	26

Tabell 7. Ansvaryrkanden i tingsrätten som omfattar brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år och som inkommit till hovrätterna under oktober 2023

Mål (per tilltalad)	Antal
Antal tilltalade	176

Brott (totalt antal)	Antal
Synnerligen grov narkotikasmuggling	1
Grov mordbrand	2
Mordbrand	3
Människorov	4
Synnerligen grovt narkotikabrott	5
Grov våldtäkt	6
Mord	6
Grov utpressning	7
Grov våldtäkt mot barn	7
Grov narkotikasmuggling	8
Grov människoexploatering	10
Grovt sabotage mot blåljusverksamhet	10
Människohandel	11
Grovt rån	19
Våldtäkt mot barn	22
Grovt vapenbrott	34
Våldtäkt	41
Grovt narkotikabrott	51
Totalt	247

Bilaga 2

Förteckning över brott med minimistraff på fängelse 2 år eller längre tid
(december 2023)

Tabell 1 Brotts med minimistraff på fängelse 2 år

Brott	Straffskala
Mord, 3 kap. 1 § BrB	Lägst 10 år, högst 18 år eller livstid
Dråp, 3 kap. 2 § BrB	Lägst 6 år, högst 10 år
Synnerligen grov misshandel, 3 kap. 6 § BrB	Lägst 5 år, högst 10 år
Människorov, 4 kap. 1 § BrB	Lägst 4 år, högst 18 år eller livstid
Människohandel, 4 kap. 1 a § BrB	Lägst 2 år, högst 10 år
Grov människoexploatering, 4 kap. 1 b § BrB	Lägst 2 år, högst 10 år
Våldtäkt, 6 kap. 1 § BrB	Lägst 3 år, högst 6 år
Grov våldtäkt, 6 kap. 1 § BrB	Lägst 5 år, högst 10 år
Våldtäkt mot barn, 6 kap. 4 § BrB	Lägst 3 år, högst 6 år
Grov våldtäkt mot barn, 6 kap. 4 § BrB	Lägst 5 år, högst 10 år
Grovt koppleri, 6 kap. 12 § BrB	Lägst 2 år, högst 10 år
Grovt rån, 8 kap. 6 § BrB	Lägst 5 år, högst 10 år
Grov utpressning, 9 kap. 4 § BrB	Lägst 2 år, högst 8 år
Mordbrand, 13 kap. 1 § BrB	Lägst 2 år, högst 8 år
Grov mordbrand, 13 kap. 2 § BrB	Lägst 6 år, högst 18 år eller på livstid
Allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § BrB	Lägst 2 år, högst 8 år
Grov allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § BrB	Lägst 6 år, högst 18 år eller på livstid
Grovt sabotage, 13 kap. 5 § BrB	Lägst 2 år, högst 18 år eller på livstid
Kapning, grovt brott 13 kap. 5 a § BrB	Lägst 2 år, högst 18 år eller på livstid
Sjö- eller luftfartssabotage, grovt brott, 13 kap. 5 a § BrB	Lägst 2 år, högst 18 år eller på livstid

Flygplats sabotage, grovt brott, 13 kap. 5 b § BrB	Lägst 2 år, högst 18 år eller på livstid
Grovt sabotage mot blåljusverksamhet, 13 kap. 5 c § BrB	Lägst 2 år, högst 18 år eller på livstid
Spridande av gift eller smitta, grovt brott, 13 kap. 7 § BrB	Lägst 4 år, högst 18 år eller på livstid
Grov mened, 15 kap. 1 § BrB	Lägst 2 år, högst 8 år
Grovt övergrepp i rättssak, 17 kap. 10 § BrB	Lägst 2 år, högst 8 år
Uppror, 18 kap. 1 § BrB	Lägst 10 år, högst 18 år eller på livstid
Uppror, ringa fara, 18 kap. 1 § BrB	Lägst 4 år, högst 10 år
Väpnat hot mot laglig ordning, 18 kap. 3 § BrB	Lägst 6 år, högst 10 år
Högförräderi, 19 kap. 1 § BrB	Lägst 10 år, högst 18 år eller på livstid
Högförräderi, ringa fara, 19 kap. 1 § BrB	Lägst 4 år, högst 10 år
Krigsanstiftan, 19 kap. 2 § BrB	Lägst 2 år, högst 8 år
Trolöshet vid förhandling med främmande makt, 19 kap. 3 § BrB	Lägst 2 år, högst 18 år eller på livstid
Egenmäktighet vid förhandling med främmande makt vid krig, 19 kap. 4 § andra stycket BrB	Lägst 4 år, högst 10 år eller på livstid
Grovt spioneri, 19 kap. 6 § BrB	Lägst 4 år, högst 18 år eller på livstid
Grovt utlandsspioneri, 19 kap. 6 b § BrB	Lägst 2 år, högst 8 år
Landsförräderi, 22 kap. 1 § BrB	Lägst 4 år, högst 10 år eller på livstid
Grovt narkotikabrott, 3 § narkotikastrafflagen	Lägst 2 år, högst 7 år
Synnerligen grovt narkotikabrott, 3 § narkotikastrafflagen	Lägst 6 år, högst 10 år
Grov narkotikasmuggling, 6 § smugglingslagen	Lägst 2 år, högst 7 år
Synnerligen grov narkotikasmuggling, 6 § smugglingslagen	Lägst 6 år, högst 10 år

Grovt vapenbrott, 9 kap. 1 a § vapenlagen	Lägst 2 år, högst 5 år
Synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen	Lägst 4 år, högst 7 år
Grov vapensmuggling, 6 a § smugglingslagen	Lägst 2 år, högst 5 år
Synnerligen grov vapensmuggling, 6 a § smugglingslagen	Lägst 4 år, högst 7 år
Grov smuggling av explosiv vara, 6 b § smugglingslagen	Lägst 2 år, högst 5 år
Synnerligen grov smuggling av explosiv vara, 6 b § smugglingslagen	Lägst 4 år, högst 7 år
Folkmord, 1 § lag om straff för vissa internationella brott	Lägst 4 år, högst 18 år eller på livstid
Brott mot mänskligheten, 2 § lag om straff för vissa internationella brott	Lägst 4 år, högst 18 år eller på livstid
Grov krigsförbrytelse, 11 § lag om straff för vissa internationella brott	Lägst 4 år, högst 18 år eller på livstid
Aggressionsbrott, 11 a § lag om straff för vissa internationella brott	Lägst 4 år, högst 18 år eller på livstid
Brott mot lagen med förbud mot könsstypning av kvinnor, grovt brott, 2 § lagen med förbud mot könsstypning av kvinnor	Lägst 5 år, högst 10 år
Terroristbrott, 4 § terroristbrottslagen	Lägst 4 år, högst 18 år eller på livstid
Deltagande i en terroristorganisation, grovt brott, 4 a § terroristbrottslagen	Lägst 2 år, högst 8 år