

Kommittédirektiv



Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet

Dir.
2009:35

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2009

Sammanfattning

Höga krav måste ställas på kvaliteten i brottmålsprocessen. De regler som de brottsutredande myndigheterna har att tillämpa vid brottsutredning måste vara ändamålsenliga och anpassade till det moderna samhällets krav. De måste vara utformade så att både rättssäkerhet och effektivitet säkerställs. Mot denna bakgrund ska en särskild utredare utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas och överväga hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål bör vara utformat.

I uppdraget ingår frågor om bl.a.

- tillämpningen av objektivitetskravet,
- förundersökningsledarens ansvar,
- metoderna som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring,
- dokumentation och bevarande av utrednings- och bevismaterial,
- beslag som görs i bevissyfte och beslag i IT-miljö, samt
- rätten till rättsligt biträde i samband med ansökan om resning i brottmål.

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

Utgångspunkter

För att enskilda ska ha förtroende för rättsväsendet måste den brottsbekämpande verksamheten bedrivas under former som säkerställer höga krav på rättssäkerhet och effektivitet. Begångna brott ska i största möjliga utsträckning lagföras. Tiden mellan brottsanmälan och dom ska vara kort.

Frågor om rättssäkerhet och effektivitet i brottsbekämpningen är ständigt aktuella. Ett exempel på detta är den arbetsgrupp som riksåklagaren tillsatte i september 2005 med uppdrag att undersöka vad som kan göras för att ytterligare effektivisera hanteringen av stora och komplicerade brottmål. Gruppen koncentrerade sin verksamhet till frågan om hur utredningar drivs fram till åtal. Syftet var att föreslå åtgärder som förkortar utredningstiden och begränsar målens volym. Arbetet resulterade i en idéskrift, Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, som presenterades av riksåklagaren i december 2006. Idéskriften innehåller ett flertal förslag tänkta att inspirera till fortsatt utvecklingsarbete och diskussion inom vissa områden. Den innehåller dock inga författningsförslag.

Ett annat exempel är det tillsynsprojekt om rättssäkerheten i brottmål som Justitiekanslern initierade i maj 2004. Syftet med projektet var att undersöka om rättssäkerheten är tillräckligt väl tillgodosedd i brottmålsprocessens olika delar. Den projektgrupp som tillsattes av Justitiekanslern granskade elva fall från perioden 1990–2004 där den dömda frikännts efter resning. Resultatet av arbetet presenterades i maj 2006 i rapporten Felaktigt dömda. Enligt rapporten kan ett flertal brister – rörande t.ex. objektivitet och fullständigheten i brottsutredningar – konstateras i de förfaranden som ledde till de fällande domarna.

I december 2006 överlämnade Justitiekanslern dels rapporten Felaktigt dömda, dels en egen skrivelse till justitieministern (dnr Ju2006/10574/Å). I skrivelsen redovisar Justitiekanslern sina egna överväganden med utgångspunkt i rapporten och riktar delvis skarp kritik mot framför allt åklagare och domstolar. Justitiekanslern föreslår i detta sammanhang bl.a. att regeringen ska låta utreda frågan hur förundersökningarnas kvalitet bäst

kan säkerställas, liksom frågan om inrättandet av en särskild resningsnämnd.

Justitiekanslern beslutade i september 2008 om en uppföljning av rättssäkerhetsprojektet genom att inleda ett initiativ-ärendet angående rättssäkerheten i brottmålsprocessen. Syftet med utredningen är bl.a. att ge en säkrare bild av rättssäkerheten och de risker som den utsätts för samt att skapa ett underlag för en fördjupad bedömning av om rättelsemöjligheterna efter laga-kraftvunnen fällande dom är tillräckliga och hur de annars bör förändras. Arbetet ska bedrivas i huvudsak genom en granskning av domar och annat skriftligt material, bl.a. resningsärenden under åren 2006–2009. Enligt projektplanen ska ärendet avslutas senast vid utgången av år 2010.

Det arbete som har bedrivits och bedrivs av myndigheterna har bidragit till att frågan om rättssäkerheten i brottmålsprocessen på senare tid har hamnat i den offentliga debattens fokus. Den kritik som har riktats mot delar av rättsväsendet i rapporten Felaktigt dömda har Justitiekanslern, som nämns ovan, delvis ställt sig bakom och vid ett flertal tillfällen framfört offentligt. Rapportens slutsatser har lett till omfattande diskussioner (se t.ex. artiklar av Svensson i JT 2006/07 s. 375 f., Diesen i JT 2006/07 s. 231 f., Cars i SvJT 2006 s. 977 f., Axberger i SvJT 2006 s. 988 f. och Lambertz i SvJT 2006 s. 991 f.). Intresset för frågor om hur brottmålsprocessen fungerar har inte varit begränsat till kretsen av yrkesverksamma jurister. Den diskussion som förts har fått stor uppmärksamhet även i medierna. Allmänhetens engagemang har varit tydligt.

Det är självklart av grundläggande betydelse både för tilliten till rättsväsendet och för dess funktion att frågor som rör rättssäkerheten återkommande diskuteras. Det måste konstateras att kritiken som i detta sammanhang har riktats mot rättsväsendet är allvarlig. Om den skulle ha fog för sig, innebär den att det på flera områden finns brister som riskerar att hota den enskildes rättssäkerhet.

Det har i det föregående konstaterats att höga krav måste ställas på den brottsutredande verksamheten för att förtroendet för rättstaten ska kunna upprätthållas. De grundläggande bestämmelserna om bedrivande av förundersökning i brottmål

finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Flera av bestämmelserna har i huvudsak varit oförändrade sedan de trädde i kraft den 1 januari 1948. Detsamma gäller bestämmelserna om beslag i 27 kap. RB. På vissa områden av betydelse för enskildas rätts-säkerhet saknas en uttrycklig lagreglering. Det gäller bl.a. förfarandet med anledning av en ansökan om resning i brottmål och förutsättningarna för att en person som avser att ansöka om resning eller som har lämnat in en sådan ansökan till domstol ska ha rätt till rättsligt biträde. Även när det gäller tvångsmedelsanvändning saknas i vissa fall en uttrycklig lagreglering. Det gäller bl.a. rätten för polisman att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till en plats där undersökningen kan utföras. Även i fråga om tvångsmedelsanvändning i IT-miljö saknas i många fall en uttrycklig lagreglering.

För att möjliggöra en rättssäker och effektiv brottsutredningsverksamhet är det av största vikt att de regler som de brottsutredande myndigheterna har att tillämpa under förundersökningsförfarandet är ändamålsenliga och anpassade efter rådande förhållanden. Därför finns det ett behov av att göra en översyn av vissa bestämmelser i rättegångsbalken om bedrivande av förundersökning och användande av tvångsmedel. Det finns även ett behov av att se över förfarandet i samband med en ansökan om resning i brottmål.

Brottsutredande myndigheter är Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Även Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket (skattebrottsenheterna) har vissa självständiga uppgifter av brottsutredande slag (jfr lagen [2000:1225] om straff för smuggling, lagen [1997:1024] om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och lagen [1982:395] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). När det i dessa direktiv talas om brottsutredande myndigheter avses samtliga nämnda myndigheter.

Uppdraget att utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas

Behöver de brottsutredande myndigheternas metoder för kvalitetssäkring förbättras?

En förundersökning leds oftast av en polismyndighet eller en åklagare. Enligt huvudregeln ska en åklagare träda in som förundersökningsledare när någon är skäligen misstänkt för brott, om inte brottsutredningen är av enkel beskaffenhet. Åklagare ska dock alltid leda en förundersökning om det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB). Den som leder förundersökningen ansvarar för att den bedrivs i enlighet med den rättsliga reglering som finns på området.

De brottsutredande myndigheterna ska säkerställa att det finns förutsättningar för deras personal att bedriva förundersökningar i enlighet med den rättsliga regleringen och att de kvalitetskrav som ställs på förundersökningarna upprätthålls. Myndigheterna ansvarar för att personalen har de kunskaper som krävs och sådana arbetsförhållanden att de kan möta de angivna kraven. För att detta ska vara möjligt måste myndigheterna kontinuerligt utveckla sina metoder för att följa upp och kontrollera kvaliteten i brottsutredningsverksamheten.

Vid flera polismyndigheter har system för kvalitetssäkring utvecklats och dessa omfattar i de flesta fall att åklagaren som förundersökningsledare lämnar synpunkter på den genomförda utredningen till berörda befattningshavare inom polisen. Inom Åklagarmyndigheten har det också bedrivits arbete om förundersökningarnas kvalitet och upprättats dokument för kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten.

En särskild utredare ska

- utvärdera de metoder som de brottsutredande myndigheterna tillämpar för kvalitetssäkring, och
- vid behov lämna förslag till hur dessa metoder kan utvecklas och förbättras.

Hur bör objektivitetskravet tillämpas vid utredning av brott?

För all brottsutredande verksamhet gäller ett antal grundläggande principer som ska säkerställa den enskildes rättssäkerhet. En av dessa grundläggande principer är den s.k. objektivitetsprincipen.

Enligt 23 kap. 4 § RB ska vid en förundersökning inte bara de omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas. Vidare ska bevis som är till den misstänktes förmån tillvaratas. Förundersökningen ska bedrivas så att inte någon i onödan utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Den ska dessutom bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger och den ska läggas ned om det inte längre finns anledning att fullfölja den.

Bestämmelserna i 23 kap. 4 § RB gäller bara under förundersökningen. Objektivitetsprincipen anses dock även gälla vid polisens kriminalunderrättelse- och spaningsverksamhet samt under huvudförhandlingen (Ekelöf, m.fl., Rättegång I, 8:e uppl., s. 73 f., Bring, m.fl., Förundersökning, 3:e uppl., s. 70 och Heuman, m.fl., Brottsbeivrande, s. 126 f.). Justitieombudsmannen har också uttalat att objektivitetsprincipen gäller under hela rättsprocessen (JO 2007/08 s. 87).

I inledningsskedet är förundersökningen normalt helt inkvisitorisk men redan vid tidpunkten för delgivning av skäligen misstanke om brott brukar det sägas att den får vissa ackusatoriska inslag. Detta genom att den misstänkte i och med underrettelsen får vissa rättigheter av det slag som kan vara förenade med partsställningen i en rättegång (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:62 f.). Från den tidpunkt då åklagaren har väckt åtal har åklagaren och den tilltalade tydlig partsställning i målet. Detta framgår särskilt av att åklagaren vid huvudförhandlingen ska styrka sitt åtal. Trots detta anses det vara ett krav att åklagaren även under huvudförhandlingen ska förhålla sig objektiv och agera för att undvika att en person felaktigt döms för ett brott. Av 20 kap. 2 § tredje stycket RB framgår dessutom att åklagare får överklaga en dom till den misstänktes förmån.

Under huvudförhandlingen ska rätten se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver samt försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs (46 kap. 4 § andra stycket RB). Även om huvudansvaret för förundersökningen ligger hos åklagare eller annan brottutredande myndighet har rätten i vissa särskilt angivna situationer möjlighet att förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen (45 kap. 11 § RB). I de fall den tilltalade biträds av en försvarare anses denne bidra till att parternas likställdhet under huvudförhandlingen upprätthålls eftersom försvararens uppgift är att belysa de förhållanden som talar till den tilltalades fördel.

Det saknas alltså uttryckliga lagbestämmelser om objektivitetsprincipens tillämpning före och efter en avslutad förundersökning. Både utifrån enskildas och de brottsutredande myndigheternas perspektiv kan det finnas ett behov av att i lag tydliggöra i vilken omfattning objektivitetsprincipen gäller. Mot bakgrund av senare års utveckling av den brottsutredande verksamheten finns också ett behov av att se över den närmare utformningen av bestämmelserna i 23 kap. 4 § RB.

Utredaren ska

- analysera vilka krav som bör ställas på förundersökningsledarens objektivitet under förundersökningen,
- analysera vilka krav på objektivitet som bör ställas *dels* på åklagare, polis och andra brottsutredande myndigheter i skedet före en förundersökning, *dels* på åklagare under brottmålsrättegången,
- överväga om det finns skäl att ändra eller komplettera regleringen om objektivitet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

En utgångspunkt ska vara att åklagarens grundläggande ställning och funktion i brottmålsprocessen ska vara oförändrad.

Vad bör omfattas av förundersökningsledarens ansvar?

En förundersökning leds enligt 23 kap. 3 § RB av antingen en polismyndighet eller en åklagare. Förundersökning kan dock i fråga om vissa brott även ledas av Tullverket eller Kustbevak-

ningen. Enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) ansvarar undersökningsledaren för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet.

Om åklagaren är förundersökningsledare ansvarar han eller hon således för alla åtgärder som vidtas under förundersökningen. Åklagaren ansvarar i formellt hänseende även för de åtgärder som polisen eller annan brottsutredande myndighet vidtar med stöd av sin egen behörighet och som åklagaren i praktiken inte har möjlighet att kontrollera eller påverka. Granskningskommissionen med anledning av utredningen av mordet på statsminister Olof Palme riktade kritik mot det förhållandet att åklagaren som förundersökningsledare har ett formellt ansvar för sådant som han eller hon faktiskt inte har kontroll över och som polis och åklagare dessutom anser att åklagaren inte ska hantera. Detta innebär att åklagarens formella och sakliga ansvar inte helt överensstämmer, vilket enligt Granskningskommissionen kan leda till brister, spänningar och oklarheter mellan dem som arbetar med förundersökningen (SOU 1999:88 s. 994 f.).

Utredaren ska

- överväga om det finns behov av att mera utförligt författningsreglera det ansvar som åklagaren, polismyndigheten eller andra brottsutredande myndigheter har som förundersökningsledare för de åtgärder som vidtas inom ramen för en förundersökning,
- överväga i vilken utsträckning åklagaren i egenskap av förundersökningsledare bör ansvara för åtgärder som en polismyndighet eller annan brottsutredande myndighet genomför inom ramen för en förundersökning med stöd av sin egen behörighet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Vad innebär det i ansvarshänseende att flera åklagare arbetar samtidigt med en och samma förundersökning?

Som framgår ovan är det förundersökningsledaren som har ansvaret för förundersökningens bedrivande. Enligt ordalydelsen av 23 kap. 3 § RB kan enbart *en* åklagare eller *en* polismyndighet vara förundersökningsledare. Det är dock inte ovanligt att fler än en åklagare deltar samtidigt i förundersökningar som rör stora och komplicerade ärenden. I idéskriften Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål förespråkas att Åklagarmyndigheten bör verka för att en dubblering av åklagare i stora mål kommer till stånd (s. 49 f.). Anledningen till detta är att förundersökningens kvalitet bedöms öka om två åklagare har möjlighet att fördela arbetet och att det är en fördel i effektivitetshänseende om flera åklagare är inlästa på materialet.

Utredaren ska

- analysera vad ett arbetssätt där flera åklagare arbetar samtidigt med en och samma förundersökning innebär i bl.a. ansvarshänseende,
- överväga om detta arbetssätt behöver författningsregleras, och
- vid behov lämna författningsförslag.

I vilka fall bör förhör spelas in?

Det är av stor vikt både för de brottsutredande myndigheternas möjlighet att utreda brott och för den enskildes rättssäkerhet att brottsutredningar dokumenteras noggrant. En utförlig dokumentation av förhör utgör ofta ett avgörande underlag för den som ska bedöma om en utredning ska fortsätta eller läggas ned. Förhören är också ett väsentligt underlag för åklagaren när han eller hon ska besluta i fråga om åtal.

En utförlig dokumentation från förundersökningen utgör också en förutsättning för att den misstänkte ska kunna få kännedom om den brottsmisstanke som riktas mot honom eller henne och underlaget för denna. Detta är i sin tur en förutsättning för att den misstänkte ska ha en reell möjlighet att göra en bedömning av om han eller hon ska begära komplettering av utredningen och att förbereda sitt försvar.

Under huvudförhandlingen i domstol kan dokumentationen från polisförhören tjäna som underlag för de förhör som ska hållas inför rätten och i vissa fall även åberopas som bevisning. En utförlig dokumentation är ofta en förutsättning för att ett mål ska kunna avgöras på handlingarna.

Protokoll ska föras över vad som förekommit av betydelse för förundersökningen (23 kap. 21 § RB). I 22 § förundersökningskungörelsen anges hur en utsaga som har intagits i protokollet ska återges. Rikspolisstyrelsen har utfärdat allmänna råd om förhör som spelats in på ljudband eller videoband (RPSFS 2000:62, FAP 400-1). Av dessa framgår att en *ljudbandsupptagning* av förhör som har skrivits ut i sin helhet bör bevaras till dess att ärendet slutligt har handlagts hos polis, åklagare eller domstol. Om en ljudbandsupptagning inte har skrivits ut i sin helhet eller om den i övrigt innehåller information som är av den arten att den kan anses tillföra ärendet sakuppgifter, t.ex. genom tonfall och röstlägen, bör upptagningen anses ingå i utredningen och bevaras enligt de regler som gäller för utredningsmaterialet i övrigt. Beträffande *videoupptagningar* av förhör anges att dessa bör arkiveras enligt samma bestämmelser som gäller för utredningsmaterialet i övrigt.

Numera sker ljud- eller bildupptagning vid många förhör. Det finns dock inte någon bestämmelse som reglerar när ett förhör ska spelas in. I förundersökningar som rör allvarligare brott kan det av rättssäkerhetsskäl vara av största vikt att förhör med misstänkta och andra inte bara dokumenteras skriftligen utan även spelas in och sedan bevaras för att vid behov kunna användas under domstolsprocessen.

Från och med den 1 november 2008 gäller som huvudregel att tingsrätterna ska ta upp berättelser som lämnas i bevissyfte genom videoupptagning. För bilduppgiften i dessa videoupptagningar råder sekretess (7 kap. 48 § sekretesslagen [1980:100]). Syftet med sekretessbestämmelsen är att med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten förhindra att vem som helst ska kunna ta del av bildupptagningen (prop. 2004/05:131 s. 115 f.). Samma skäl för sekretess kan göras gällande för förhör under förundersökningen som upptas genom en ljud- och bildupptagning.

Utredaren ska

- överväga i vilken utsträckning det bör vara obligatoriskt att också spela in eller på annat sätt göra upptagningar av förhör under förundersökningen och i vilken utsträckning sådana upptagningar efter förundersökningen eller rättegången ska arkiveras eller lagras,
- överväga behovet av begränsningar av rätten att ta del av bilduppgiften i ljud- och bildupptagningen, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Utredningsmaterial som inte tas in i förundersökningsprotokollet

I större utredningar finns det normalt sett ett omfattande undersökningsmaterial. Åklagaren ska vid sammanställandet av förundersökningsprotokollet göra en bedömning av vad som förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § RB) och utesluta det som är betydelselöst för utredningen. Vid detta förfarande måste åklagaren vara objektiv och inte ta bort uppgifter som ur försvarets synvinkel kan framstå som betydelsefulla. Det har under senare år vid granskning i efterhand riktats kritik mot dels att uppgifter utelämnats från förundersökningsprotokollet, dels att det saknats upplysningar i förundersökningsprotokollet om att det finns ytterligare utredningsmaterial som inte har tagits in i protokollet (JO 2007/08 s. 87, Felaktigt dömda – Rapport från JK:s rättssäkerhetsprojekt s. 225, 345, 400 f.).

Utredningsmaterial som inte har tagits in i förundersökningsprotokollet kan i vissa fall ha betydelse för den enskildes möjligheter att förbereda sitt försvar. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar, sekretesslagens bestämmelser och arkivlagens bestämmelser om gallring av handlingar ska tillämpas på dessa handlingar. Det saknas dock en särskild lagreglering, liknande bestämmelserna om förundersökningsprotokoll, om hur detta slags material ska dokumenteras och bevaras.

Utredaren ska

- överväga om det finns behov av en särskild reglering om dokumentation och bevarande av utredningsmaterial som inte tagits in i förundersökningsprotokollet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Beslag som görs i bevissyfte

Såväl Justitieombudsmannen som Justitiekanslern har i flera beslut uppmärksammat brister i nuvarande reglering av beslag som görs i bevissyfte. Även Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har framfört att det finns ett behov av en översyn av denna reglering. Ett problem som har uppmärksamrats är att bedömningen av vad som ska tas i beslag och vad som ska hanteras på annat sätt kan variera mellan olika myndigheter och åklagare. Vid beslag av omfattande skriftligt material är det resurskrävande att ange varje enskild handling i beslagsprotokollet.

En annan fråga som har diskuterats är om ett beslag alltid ska hävas i samband med en frikännande dom i avvaktan på laga kraft. Att beslaget hävs kan i dessa fall försvåra rättegångens genomförande i högre instans. Justitieombudsmannen har dock i flera beslut anfört att ett beslag alltid ska hävas om den mot den tilltalade väckta talan ogillas (JO 1962 s. 46, 1973 s. 111, 1978/79 s. 28 och 2001/02 s. 45).

Även sedan en dom har vunnit laga kraft kan det finnas skäl att bevara den beslagtagna egendomen. Vid en frikännande dom kan återlämnande av beslagtagna egendom omöjliggöra framtida undersökningar som kanske med då utvecklad ny teknik hade kunnat tillföra utredningen viktig information. Vid en fällande dom kan det också finnas skäl att spara sådant material, eftersom detta kan få betydelse vid en ansökan om resning. Såväl rättssäkerhetsskäl som samhällets intresse av att kunna utreda brott talar för att en möjlighet att bevara bevismaterial även efter lagakraftvunnen dom i vart fall bör finnas vid utredningar om allvarligare brott. Det finns även annat förundersökningsmaterial än förhørsutsagor och föremål som har tagits i beslag som det av samma skäl kan vara av vikt att bevara, t.ex. mate-

rial från en brottsplats som samlats in för att säkra spår efter en gärningsman.

I fråga om kopiering av beslagtagna egendom, något som med teknikens utveckling blivit allt vanligare, saknas lagreglering. Med hänsyn till att den som beslaget har riktats mot saknar möjlighet att få åtgärden prövad av domstol i de fall det beslagtagna materialet kopieras och beslaget därefter hävs, finns det av rättssäkerhetsskäl anledning att överväga om frågan om kopiering av beslagtagna egendom bör regleras i lag. En särskild fråga i detta sammanhang är kopiering av information i elektronisk form. En metod som ofta används är s.k. spegling. Speglingen innebär att det görs en exakt kopia av hela innehållet i ett lagringsmedium. Beslaget av t.ex. en dator kan ofta hävas när speglingen har genomförts. Eftersom datorstödet numera utgör en viktig förutsättning för såväl företag som enskilda är det ofta av stor betydelse att datorutrustningen kan återlämnas så fort som möjligt. Tekniken medför också att raderad information kan återskapas, något som kan ha stor betydelse i en brottsutredning. Att den speglade kopian inte kan ändras innebär att brottsutredande myndigheter och domstolar kan bortse från påståenden om att innehållet i kopian skulle vara manipulerat. Att kopian inte kan ändras innebär emellertid också att det inte är möjligt att skilja ut sådan information som inte bör eller får tas i beslag. Tekniken medför också stora mängder överskottsinformation.

Utredaren ska

- överväga om det finns behov av att dra en tydligare skiljelinje mellan föremål som har tagits i beslag för olika ändamål och om det bör införas en särskild reglering för beslag som sker i bevissyfte,
- överväga om det bör införas en möjlighet att vid omfattande beslag av skriftliga handlingar göra undantag från skyldigheten att ange samtliga handlingar i beslagsprotokollet genom att flera handlingar ska kunna beskrivas genom en samlade beteckning,
- överväga om det finns behov av en reglering rörande bevarandet av bevismaterial och annat material än förhörutsagor i förundersökningar som rör allvarliga brott,

- överväga om kopiering av beslagttaget material bör lagregleras, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Beslag i IT-miljö

Frågan om behovet av att anpassa husrannsakens- och beslagsreglerna som en följd av den tekniska utvecklingen har länge varit föremål för diskussion. Datastraffrättsutredningen föreslog år 1992 omfattande ändringar i dessa bestämmelser (SOU 1992:110). Polisrättsutredningen, som såg över reglerna i 27 och 28 kap. RB, ansåg att polisens sökande efter information i datorer saknar lagstöd och att det fanns behov av att lagreglera detta (SOU 1995:47 s. 184). Motsatt bedömning gjordes nästföljande år av IT-utredningen, som menade att reglerna i 27 och 28 kap. RB är direkt tillämpliga på datainformation (SOU 1996:40 s. 209). I promemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6), som behandlar frågan om vilka lagändringar som krävs för att Sverige ska kunna ratificera Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet och dess tilläggsprotokoll, föreslås att en uttrycklig reglering ska införas genom vilken bestämmelsen i 27 kap. 2 § RB om begränsningar i rätten att lägga beslag på skriftliga handlingar görs direkt tillämplig på elektronisk information. Förslagen har inte lett till lagstiftning. Behovet av lagreglering har på senare tid uppmärksamrats i beslut av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern (JO:s beslut 2008-12-04 dnr 2138-2007 samt JK:s beslut 2007-12-19 dnr 6372-07-31 och 6373-07-31.) De senare besluten rörde frågor som aktualiserades i samband med ett beslag av en dator hos en person med anknytning till ett medieföretag. Justitiekanslern ansåg bl.a. att förutsättningarna för genomsökande av en dator tillhörande någon inom den skyddade krets som avses i 27 kap. 2 § RB bör författningsregleras. Även Sveriges Advokatsamfund har framfört att det finns behov av att förtydliga lagstiftningen på området till skydd för informationsutbytet mellan en advokat och dennes klient.

Utredaren ska

- göra en översyn av hur reglerna om beslagsförbud för vissa skriftliga handlingar tillämpas på elektroniska uppgifter och handlingar,
- överväga om det i syfte att stärka skyddet för information som lagras i elektronisk form finns anledning att komplettera dessa regler,
- överväga under vilka rättsliga förutsättningar en dator eller annat medium där uppgifter eller handlingar som omfattas av beslagsförbud kan finnas ska få genomsökas, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Kompletterande lagstiftning för att stärka den enskildes rättssäkerhet

Det har uppmärksamats att det beträffande vissa åtgärder som kan behöva vidtas under en förundersökning saknas lagreglering och att lagstiftningen beträffande andra är otydlig. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan det finnas skäl att införa uttryckliga bestämmelser om dessa åtgärder.

Ett område där regler saknas är polisens och övriga brottsutredande myndigheters möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom inom ramen för en brottsutredning för att hindra att sakens utredning försvåras, t.ex. att inför ett förhör frånta en misstänkt person hans eller hennes mobiltelefon för att hindra personen från att ringa ett samtal (JO 2005/06 s. 84).

Generella regler saknas också i fråga om rätt till ersättning till den vars egendom skadas vid en teknisk undersökning, t.ex. ett brottsoffer vars kläder klipps sönder för att möjliggöra säkring av DNA-spår i en utredning om sexualbrott.

Det saknas även uttryckliga lagbestämmelser i 28 kap. RB om polismans rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på att ett myndighetsbeslut om kroppsvisitation inhämtas. Även när det gäller polismans rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation saknas uttryckliga bestämmelser. I samband med att det infördes en uttrycklig bestämmelse om att

den som ska kroppsbesiktigas kan hållas kvar en kortare tid anförde dåvarande departementschefen att behovet av en självständig regel om kvarhållande av den som ska kroppsvisiteras inte var särskilt stort, varför det heller inte föreslogs någon sådan regel (prop. 1993/94:24 s. 53). Polisrättsutredningen, som senare övervägt frågan, delade departementschefens bedömning (SOU 1995:47, Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen s. 344). Justitieombudsmannen har gjort bedömningen att det finns behov av uttryckliga bestämmelser som ger polisman dels rätt att hålla kvar en person om det krävs för att ett beslut i kroppsvisitationsfrågan ska kunna inhämtas, dels rätt att inskränka en persons rörelsefrihet för att beslutad kroppsvisitation ska kunna genomföras (JO:s beslut 1999-10-13 dnr 4887-1997).

Bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB ålägger envar som befinner sig på en plats där ett brott har förövats att efter tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om personen vägrar att följa med och inte har någon giltig orsak för att inte göra det får polismannen ta med honom eller henne till förhöret. Beträffande beslutad kroppsbesiktning och kroppsvisitation enligt 28 kap. RB finns det inte några motsvarande bestämmelser. Det har dock ansetts att bestämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i sig kan läggas till grund för en sådan inskränkning i rörelsefriheten. Polisrättsutredningen och Justitieombudsmannen har med hänvisning till legalitetsprincipen ansett att dessa inskränkningar särskilt bör regleras (SOU 1995:47, Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen, s. 339 f. samt JO:s beslut 2001-01-26 dnr 4769-1999 och JO 2001/02 s. 76).

Utredaren ska

- överväga om lagstiftningen bör ändras för att ge en polismyndighet eller polisman möjlighet att tillfälligt omhänderta egendom för att en brottsutredning inte ska försvåras,
- överväga behovet av att införa en lagreglerad rätt till ersättning för egendom som genomgår teknisk undersökning,

- överväga behovet av uttryckliga lagbestämmelser om polismans rätt att inskränka en persons rörelsefrihet i avvaktan på myndighetsbeslut om kroppsvisitation och för att kunna genomföra en beslutad kroppsvisitation,
- överväga behovet av uttryckliga lagbestämmelser om en skyldighet för den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas att följa med till den plats där åtgärden ska genomföras, samt polismans befogenhet att ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till platsen, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål kan förbättras

Förfarandebestämmelser

Det är i första hand den som vill ansöka om resning i ett brottmål som måste ombesörja att nödvändig utredning i hans eller hennes mål tas fram. Det kan dock vara svårt för den enskilde att ta fram nödvändiga omständigheter och bevis. I de flesta fall är det åklagaren som förfogar över utredningsresurserna. Åklagaren kan därför behöva vidta utredningsåtgärder oavsett om det rör sig om resning till fördel eller till nackdel för den tilltalade. Det är inte ovanligt att enskilda vänder sig till Åklagarmyndigheten med en begäran om att specifika utredningsåtgärder ska vidtas. Sedan år 2007 finns inom riksåklagarens kansli en särskild funktion bestående av en överåklagare för handläggning av resningsärenden. Denne överåklagare utför inga andra operativa åklagaruppgifter. Under år 2008 handlade den utsedde överåklagaren 50 resningsärenden.

Det finns inga särskilda förfarandebestämmelser som anger i vilka situationer utredningsåtgärder eller förundersökning ska vidtas i samband med att någon har begärt resning. Den förundersökning som har legat till grund för åtalet mot en misstänkt person är normalt avslutad i och med åtalsbeslutet. De bestämmelser som finns om komplettering och återupptagande av för-

undersökning är direkt tillämpliga enbart om handläggningen av brottmålet pågår (23 kap. 23 §, 45 kap. 11 § och 46 kap. 12 § RB). Det förfarande som tillämpas har vuxit fram ur riksåklagarens och Högsta domstolens praxis.

En förutsättning för att åklagaren lagligen ska kunna vidta faktiska utredningsåtgärder, t.ex. besluta om en teknisk undersökning eller hålla ett vittnesförhör, inom ramen för ett resningsärende är att förundersökningen återupptas (JO 2000/01 s. 69). För att åstadkomma rättsligt stöd för dessa åtgärder har bestämmelsen i 23 kap. 23 § RB tillämpats analogt. Det saknas även en uttrycklig reglering av vad som krävs i form av nya omständigheter och bevis för att en förundersökning ska få återupptas. Justitieombudsmannen har i två ärenden från början av 2000-talet uttalat att det krävs mycket starka skäl för att förundersökningsåtgärder ska få vidtas efter det att en dom vunnit laga kraft (JO 2000/01 s. 69 och JO 2002/03 s. 116). Justitieombudsmannen har i ett senare ärende (JO 2007/08 s. 87) dessutom tillagt att det finns anledning att skilja mellan resning till nackdel för tilltalad och till förmån för tilltalad. Enligt Justitieombudsmannen är skälet till att man kan göra denna åtskillnad att möjligheterna till resning är betydligt större i resningsfallen till förmån för tilltalad. Det kan därför finnas anledning att oftare återuppta en förundersökning i dessa fall.

Att det saknas uttryckliga bestämmelser om när åklagaren ska vidta utredningsåtgärder för att komplettera utredningen med anledning av att frågan om resning i brottmål uppkommit kan medföra svårigheter för den enskilde att avgöra när han eller hon kan få del av det allmännas utredningsresurser. Även ur ett åklagar- och domstolsperspektiv kan det finnas anledning att göra systemet klarare och tydliggöra åklagarens roll.

Åklagaren kan i vissa av de fall där sökanden gör gällande att det finns nya omständigheter eller ny bevisning efter att en dom har vunnit laga kraft ha ett behov av att kunna vidta vissa begränsade utredningsåtgärder, t.ex. fatta beslut om att en person ska förhöras eller att viss teknisk undersökning ska genomföras, utan att behöva återuppta förundersökningen. Resultatet av sådana utredningsåtgärder kan innebära att åklagaren får ett

bättre beslutsunderlag inför sitt ställningstagande om en förundersökning ska återupptas eller inte.

Utredaren ska

- redovisa riksåklagarens och Högsta domstolens praxis gällande förutsättningarna för att utredningsåtgärder ska vidtas med anledning av en ansökan om resning i brottmål,
- överväga hur åklagares och domstolars förfarande med anledning av ansökan om resning i brottmål bör vara utformat så att förfarandet blir mer förutsebart och tydligt för de enskilda parterna,
- överväga om en åklagare bör ges möjlighet att utanför förundersökningsinstitutet kunna vidta vissa begränsade utredningsåtgärder med anledning av att en ansökan om resning i brottmål förbereds eller har getts in till domstol, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Redovisningen av riksåklagarens och Högsta domstolens praxis ska särskilt belysa *dels* vilka åtgärder som vidtas när en person som tidigare varit part i ett brottmål, t.ex. en tidigare tilltalad eller målsägande, begär att nya utredningsåtgärder ska vidtas, *dels* under vilka förutsättningar sådana åtgärder vidtas innan en resningsansökan getts in till domstolen och vid domstol i ett pågående ärende om resning.

I övervägandena om åklagares möjlighet att utanför förundersökningsinstitutet kunna vidta vissa begränsade utredningsåtgärder ingår att analysera förhållandet mellan dessa och rättegångsbalkens bestämmelser.

Rätt till rättsligt biträde

Det finns inte någon särskild författningsreglerad rätt till rättsligt biträde för den som avser att ansöka om resning i brottmål eller som har lämnat in en sådan ansökan till domstol. Detta gäller oavsett om initiativet till de åtgärder som ligger till grund för ansökan kommer från en enskild eller från åklagaren. Ett förordnande av offentlig försvarare i det tidigare brottmålet gäller inte i ett senare förfarande gällande resning. Av praxis (se

t.ex. NJA 1980 s. 416) framgår att den som ansöker om resning inte har rätt till biträde av offentlig försvarare utan är hänvisad till att ansöka om rättshjälp enligt bestämmelserna i rättshjälpslagen (1996:1619). Högsta domstolen har bifallit en ansökan om målsägandebiträde i bl.a. ett fall där riksåklagaren beslutat att återuppta förundersökningen i syfte att ge underlag för ett ställningstagande till om resning skulle sökas (NJA 2002 s. 439).

Utredaren ska

- överväga om och i så fall under vilka närmare förutsättningar den tilltalade eller andra personer som har varit parter i det tidigare brottmålet bör ha rätt till rättsligt biträde i samband med ett resningsärende, och
- vid behov lämna författningsförslag.

I detta sammanhang ska förslag lämnas på bl.a. i vilket skede av ett ärende som rätten till biträde bör inträda.

Uppdragets genomförande

Generella förutsättningar

I uppdraget ingår att, utifrån de överväganden som gjorts, lämna fullständiga författningsförslag. Förslagen ska utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med en framtida ratifikation av Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet och dess tilläggsprotokoll. Utredaren är fri att ta upp sådana närliggande frågor som han eller hon anser behöver övervägas för att uppdraget ska kunna genomföras på ett fullgott sätt.

I de delar som förslagen särskilt kan komma att beröra barn och ungdomar under 18 år ska utredaren utgå från ett barnperspektiv och redovisa vilka konsekvenser förslagen har för denna åldersgrupp. I förekommande fall ska förslagen utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter.

I uppdraget ingår att analysera hur lämnade förslag bedöms påverka effektiviteten i brottsutredningsverksamheten.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag till finansiering.

Beaktande av regleringen av internationell rättslig hjälp i brottmål

I svenska förundersökningar och rättegångar finns det emellanåt behov av att söka internationell rättslig hjälp i brottmål från andra stater. Vissa regler om detta finns i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut. Det är dock i allt väsentligt regleringen i den andra staten som är styrande. När svenska åklagare och domstolar lämnar internationell rättslig hjälp ska de regler som gäller för ett motsvarande svenskt förfarande tillämpas med den modifiering som följer av specialregleringen för sådan hjälp. Det innebär att ändringar som sker i de ordinarie svenska reglerna också får genomslag för hanteringen av ärenden om rättslig hjälp. I vissa fall leder sådana ändringar också till att specialregleringen på området måste ändras. De särskilda behov och regler som finns för internationell rättslig hjälp i brottmål ska därför beaktas vid översynen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Insynsutredningen (Ju 2007:13), Polismetodutredningen (Ju 2008:01), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket samt andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 31 december 2009 redovisa uppdraget i den del som avser förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2010.

(Justitiedepartementet)