

Kommittédirektiv



En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål

Dir.
2016:31

Beslut vid regeringssammanträde den 7 april 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera möjliga huvudinriktningar i ett kommande arbete för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål,
- bedöma vilka åtgärder inom ramen för dessa huvudinriktningar som det kan finnas anledning att låta utreda närmare, såsom t.ex. förändringar i åtals- och förundersökningsplikten eller ytterligare åtgärder för att säkerställa att huvudförhandlingar kan genomföras i ett sammanhang,
- i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana uppdrag, och
- ta ställning till om det är lämpligt att införa utökade möjligheter att använda dokumenterade förhör som bevisning i domstol.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2017. En delredovisning i den del uppdraget avser en analys av hur hanteringen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras ska lämnas senast den 20 februari 2017. Regeringens avsikt är att med utgångspunkt i delredovisningen lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

Uppdraget att analysera hur handläggningen av stora brottmål skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet

Under senare år har rättsväsendet ställts inför allt större svårigheter att hantera stora förundersökningar och brottmål. Den ökande internationaliseringen och de misstänkta förändrade kommunikationsvanor har bidragit till att en viss typ av brottslighet blivit svårare att utreda och lagföra. Denna brottslighet kännetecknas ofta av ett avancerat upplägg för genomförandet, vilket ytterligare försvårar utredningsarbetet. Brotten är dessutom generellt sett svårutredda eftersom de personer som har information att lämna i utredningarna inte sällan är ovilliga uppgiftslämnare. Bevisning måste då säkras på andra, i regel mer resurskrävande, sätt än genom förhör. Framför allt vid allvarlig brottslighet med många inblandade personer krävs det ofta så stora utredningsinsatser och så omfattande bevisning att brottmålsprocessen riskerar att bli mycket utdragen.

Insatser med anledning av den myndighetsgemensamma mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet (GOB) har bidragit till utvecklingen av mer komplexa ärenden. Myndigheternas ökade fokus på underrättelsebaserad information har inneburit att fler allvarliga brott upptäcks. Ambitionen att lagföra systemhotande brottslighet har också lett till en ökning av antalet stora brottmål med många sammanhängande enskilda brottsmisstankar. För att åklagaren i dessa fall ska kunna styrka brott och för att påföljden ska bli adekvat krävs det ofta att brotten hanteras i ett sammanhang. GOB-satsningens mål att i större utsträckning återföra brottsvinster genom tillgångsinriktade utredningsåtgärder har också med all sannolikhet bidragit till att utredningarna växer. Regeringen beslutade den 1 december 2015 om ett uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att även fortsatt utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

Det är angeläget att få en närmare bild av hur utvecklingen av stora brottmål ser ut. Av detta skäl gav regeringen i

regleringsbrevet för år 2016 Brottsförebyggande rådet i uppdrag att kartlägga och analysera utvecklingen av förundersökningarnas och brottmåls omfattning och komplexitet under de senaste tio åren. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga karaktären på särskilt stora förundersökningar och brottmål, att uppskatta resursåtgången för dessa och att bedöma vad som ligger bakom utvecklingen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.

Ett exempel på hur omfattande brottmål kan bli i vissa fall är det s.k. Södertäljemålet som avsåg åtal mot 20 personer som påstods ha kopplingar till ett kriminellt nätverk för bland annat mord i tre fall, människorov och utpressning. Utredningen pågick under 22 månader. Förundersökningen omfattade inför åtal cirka 31 000 sidor. Under huvudförhandlingen tillkom 94 tilläggsprotokoll om sammanlagt 25 000 sidor. Totalt kom alltså förundersökningen att omfatta cirka 56 000 sidor. Mellan fem och åtta åklagare arbetade på heltid med målet under rättegången. Huvudförhandlingen i första instans pågick under sex månader (cirka 60 förhandlingsdagar). Kostnaderna för brottsutredningen och denna första rättegång uppgick till närmare 200 miljoner kronor inklusive försvararkostnader om 70 miljoner kronor. Efter att tingsrätten meddelat dom beslutade hovrätten att målet måste tas om eftersom en av nämndemännen i tingsrätten varit jävig. Efter nya förhandlingar i tingsrätten och hovrätten om cirka sex månader vardera avgjordes målet slutligt av hovrätten. Ytterligare ett uppmärksammat exempel är ett mål om så kallad assistansersättning som just nu pågår i tingsrätten. Målet avser 32 tilltalade och beräknas pågå under cirka 100 förhandlingsdagar i tingsrätten.

Hur kan handläggningen av stora brottmål moderniseras och effektiviseras?

Det finns flera nackdelar med mycket omfattande brottmålsprocesser. Långa handläggningstider leder ofta till att bevisläget försämras och att det blir svårare att lagföra brotten. När processen drar ut på tiden blir också straffen mildare. Det är vidare svårt, under både förundersökning och

huvudförhandling, att tillgodogöra sig och bedöma materialet i ett omfattande brottmål på ett rättssäkert sätt. Ett omfattande processmaterial innebär ofta att frågor som rör förundersökningens bedrivande t.ex. när det gäller insyn, objektivitet och kompletterande utredningsåtgärder behöver hanteras under huvudförhandlingen. Stora brottmål som binder upp omfattande resurser under lång tid för dessutom med sig en risk för att rättsväsendets resurser inte räcker till för att hantera den samlade brottsligheten. De beskrivna effekterna riskerar sammantaget att undergräva rättsväsendets förmåga att beivra brott.

För enskilda personer uppkommer andra olägenheter vid stora brottmål. Målsägande, misstänkta och vittnen har ett befogat intresse av att så snart som möjligt få besked om slutresultatet av en process. Av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer en rätt till domstolsprövning inom skälig tid. För misstänkta personer innebär det ett omfattande ingrepp i tillvaron, t.ex. för möjligheterna att upprätthålla en försörjning, att närvara vid en huvudförhandling som pågår under lång tid. Det är också en olägenhet för målsäganden att de förhör som måste hållas för att säkra bevisningen upprepas och drar ut på tiden.

Ytterligare en oönskad effekt av utdragna processer är långa häktningstider med restriktioner som medför stora påfrestningar för den som drabbas och dessutom kan inverka negativt på utredningen. Det är framför allt i stora brottmål som riktigt långa häktningstider förekommer.

Utvecklingen med allt större brottmål väcker även frågor om ökade kostnader för rättsväsendet, bland annat när det gäller kostnader för försvarare och målsägandebiträden, samt försämrade arbetsmiljö och säkerhet för åklagare och domare. Vid Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och vissa domstolar pågår insatser för att förbättra hanteringen av dessa mål.

Det finns nu skäl att låta utreda frågan om en mer effektiv hantering av omfattande brottmål. Svensk brottmålsprocess styrs av principerna om åtals- och förundersökningsplikt samt

om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i domstol. Principerna kom till i samband med att rättegångsbalken infördes 1948 och har inte ändrats annat än i mindre avseenden sedan 1940-talet. Med de höga krav på kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet som måste ställas på brottmålsprocessen följer ett behov att i takt med samhällsutvecklingen pröva om de regler som de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna har att tillämpa är ändamålsenligt utformade.

Utmaningarna med att hantera alltmer komplexa mål är ett internationellt problem. Olika länder har valt olika sätt att säkerställa en både effektiv och rättssäker process. Vid överväganden om förändringar i det svenska regelverket finns det goda skäl att inspireras av lösningar som har valts i länder med en närliggande rättsordning som till exempel Danmark, Nederländerna och Frankrike.

Utredningens analys bör inriktas och utformas så att den resulterar i ett gediget underlag för fortsatta utredningsuppdrag på området som i sin tur kan leda till konkreta förslag på åtgärder.

Utredaren ska

- identifiera möjliga huvudinriktningar i ett kommande arbete för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål och med så stor konkretion som möjligt analysera för- och nackdelar med dessa,
- göra en bedömning av vilka åtgärder inom ramen för dessa huvudinriktningar som det kan finnas anledning att utreda närmare, och
- i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana utredningsuppdrag.

Utredaren ska närma sig frågan utifrån ett brett angreppssätt. I uppdraget ingår att analysera bland annat de frågor som särskilt lyfts fram nedan, men utredaren ska överväga även andra tänkbara åtgärder. Utredaren ska beakta Europakonventionen vid sin analys. Några författningsförslag ska inte nu lämnas i denna del. Regeringens avsikt är att med utgångspunkt i den

analys som redovisas lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

Behöver reglerna om åtals- och förundersökningsplikt utredas?

Den obligatoriska åtalsplikten innebär att åklagare är skyldiga att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Det finns undantag från åtalsplikten bland annat genom reglerna om åtalsunderlåtelse och om särskild åtalsprövning för vissa brott. Förundersökningsplikten innebär en skyldighet att utreda de brott som hör under allmänt åtal. En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Även från förundersökningsplikten finns undantag framför allt genom reglerna om förundersökningsbegränsning. De processekonomiska skäl som motiverade reglerna om förundersökningsbegränsning har dock haft svårt att få genomslag i förhållande till viss typ av kriminalitet som har utvecklats efter det att reglerna infördes. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i olika sammanhang framhållit att det för viss typ av brottslighet med omfattande utredningsmaterial är helt nödvändigt med olika former av rationaliseringar vid den operativa hanteringen för att det ska vara möjligt att uppnå goda resultat i brottsbekämpningen. Med detta följer en risk att förundersökningsplikten inskränks av praktiska hänsyn. Det är angeläget att de prioriteringar som görs inom ramen för en förundersökning är reglerade och grundas på förutsebarhet och likhet i rättstillämpningen. En utredare har tidigare föreslagit utökade möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning i omfattande och komplicerade förundersökningar (SOU 2010:43). Förslaget innebär att det ska införas en möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning av personer. Flera remissinstanser har kritiserat utredningens förslag eftersom det anses medföra negativa effekter när det gäller likabehandling och förutsebarhet i rättssystemet. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Utredaren ska

- analysera och bedöma om det finns anledning att låta närmare utreda regleringen kring åtals- och förundersökningsplikt, och
- i förekommande fall föreslå den närmare inriktningen på ett sådant uppdrag.

Behöver reglerna om delgivning och komplettering av förundersökning utredas?

För den misstänkte och hans eller hennes försvarare finns en rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som förekommer vid förundersökningen och att begära utredningsåtgärder. När förundersökningen är färdigställd får den misstänkte information om detta. Han eller hon har i samband med det rätt att ta del av allt utredningsmaterial och begära kompletteringar, t.ex. ytterligare förhör. Åtal får inte beslutas innan sådan s.k. slutdelgivning skett. Vid förundersökningar med mycket material kräver slutdelgivningarna ibland mycket omfattande resurser. Åklagarmyndigheten har i olika sammanhang påtalat att det i några omfattande mål på senare tid under pågående huvudförhandling har ställts mycket stora krav på kompletterande förundersökningsåtgärder. Det har i dessa fall väckts frågor om hur långt en åklagares ansvar att vidta ytterligare utredningsåtgärder egentligen sträcker sig. Från försvararhåll har ur motsatt perspektiv i några fall riktats kritik mot att förundersökning har pågått även efter att åtal har väckts. Det kan finnas skäl att överväga om utrymmet för att komma med invändningar och vidta ytterligare utredningsåtgärder bör begränsas från och med den tidpunkt då en förundersökning är avslutad och delgiven den misstänkte med försvarare och de har getts möjlighet att ange den utredning som de anser är önskvärd och i övrigt anföra det som de anser är nödvändigt. En förutsättning för en sådan förändring är att den inte hindrar den misstänktes rätt till en rättvis rättegång.

Utredaren ska

- undersöka om det finns anledning att låta närmare utreda regleringen om s.k. slutdelgivning av förundersökning, och
- i förekommande fall föreslå den närmare inriktningen på ett sådant uppdrag.

Behöver förutsättningarna för att genomföra huvudförhandlingar utan uppehåll och i ett sammanhang utredas?

En grundläggande princip med nära koppling till omedelbarhets- och muntlighetsprinciperna i svensk rätt är den s.k. koncentrationsprincipen. Principen innebär att en huvudförhandling ska genomföras utan onödiga uppehåll och så långt möjligt i ett sammanhang. Koncentrationsprincipen utgår från att domstolarna har bättre förutsättningar att värdera bevisningen i ett mål om den är tillgänglig samlat på en och samma gång. Vid behov har domstolen, exempelvis vid handläggning av mål med mycket omfattande bevisning, möjlighet att hålla ett förberedande sammanträde inför huvudförhandlingen för att försäkra sig om att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Den 1 juli 2014 trädde ett antal ändringar i rättegångsbalken i kraft som syftar till färre inställda huvudförhandlingar och en enklare och effektivare hantering av stora brottmål (prop. 2013/14:170). Bland annat tydliggjordes domstolens ansvar för att bedöma om flera åtal ska hanteras var för sig. Det infördes också en bestämmelse om ökad användning av förberedelsesammanträden i omfattande brottmål för att klargöra domstolens ansvar för förberedelsen inför huvudförhandling.

Svea hovrätt presenterade nyligen en rapport om stora och komplicerade brottmål som bl.a. innehåller rekommendationer om att rätten på ett tidigt stadium ska reda ut parternas positioner och mer aktivt förbereda målet, t.ex. vid planeringsmöten, samt även se till att inget onödigt dras in i målet och att bevisningen läggs fram på ett ändamålsenligt sätt (En skräddarsydd rättegång – och vägen dit. Svea hovrätts

projekt om handläggningen av stora och komplicerade brottmål, 2015).

Riksåklagaren har i riktlinjer om restriktioner och häktning lämnat vissa rekommendationer till åklagare som rör planeringen av brottmål (RåR 2015:1). Rekommendationerna uppmärksammar bland annat åklagares ansvar för att initiera förberedelsesammanträden, överväga successiv delgivning av förundersökningen och i ett tidigt skede underrätta domstolen om sin tidsplanering.

Det kan nu finnas skäl att överväga om det finns behov av en fastare struktur för rättens processledning, exempelvis när det gäller möjligheterna att inför huvudförhandling avkräva besked från parterna om inställning och bevisuppgift. I det sammanhanget skulle även frågan om behovet av obligatoriska förberedelsesammanträden i omfattande mål kunna aktualiseras.

Utredaren ska

- ta ställning till om det finns anledning att låta närmare utreda behovet av åtgärder för att säkerställa att huvudförhandlingar kan genomföras utan onödiga uppehåll i ett sammanhang, och
- i förekommande fall föreslå den närmare inriktningen på ett sådant uppdrag.

Uppdraget att överväga om det bör införas utökade möjligheter att använda dokumenterade förhör som bevisning i domstol

En av utgångspunkterna i svensk processordning är att domstolen enligt de så kallade omedelbarhets- och muntlighetsprinciperna ska grunda sitt avgörande på det som förekommit vid huvudförhandlingen. Principerna syftar till att säkerställa att domare, nämndemän och åhörare ska ha möjlighet att ta del av det fullständiga processmaterialet genom att närvara vid huvudförhandlingen och därigenom säkerställa rättssäkerheten för den enskilde.

Det finns dock undantag från nämnda utgångspunkt. Bevisning får läggas fram genom hänvisningar till handlingar i

målet, om rätten finner det lämpligt. Den 1 april 2016 trädde lagändringar i kraft som ger domstolarna utökade möjligheter att hänvisa även till ljud- och bildupptagningar (prop. 2014/15:39. Lagändringarna innebär också att förhör med förhörspersoner som infunnit sig i större utsträckning ska kunna tas upp utom huvudförhandling vid det tillfället och spelas in med ljud och bild för att sedan spelas upp vid den kommande huvudförhandlingen.

I samband med att reformen om en modernare rättegång initierades diskuterades frågan om det borde införas en möjlighet att spela upp upptagningar från förhör under förundersökningen också inledningsvis vid rättegångar (prop. 2004/05:131, s. 163). Det hade under remitteringen av det betänkande som utgjorde underlag för lagstiftningsarbetet framkommit argument för att en sådan ordning skulle vara betydelsefull ur bevisvärderingssynpunkt. Regeringen uppgav i det sammanhanget bland annat att förhör som hålls inför åklagare eller polismyndighet generellt sett inte uppfyller samma krav på rättssäkerhet som de förhör som hålls i en domstol.

Mot bakgrund av den utveckling som skett när det gäller stora brottmål finns det ur effektivitetssynpunkt skäl att överväga om det bör vara möjligt att i ökad utsträckning använda förhör med målsägande, vittnen och misstänkta som tagits upp före huvudförhandlingen som bevis vid rättegångar. För målsägande och vittnen skulle en sådan ordning kunna medföra att den påfrestning som upprepade förhör kan innebära minskar. En utökad möjlighet att använda dokumenterade förhör skulle dessutom kunna bidra till kortare häktningstider och minskad restriktionsanvändning, eftersom behovet att skydda bevisningen från yttre påverkan genom häktning med restriktioner kan bli mindre om bevisningen säkras i ett tidigare skede. I stora brottmål med många personer och omfattande bevisning är det med nuvarande reglering nästan undantagslöst nödvändigt med restriktioner. En ytterligare önskvärd effekt är förbättrade möjligheter att styrka brott. Eventuella förändringar i detta avseende måste samtidigt tillgodose högt ställda krav på förutsebarhet och rättssäkerhet för den enskilde.

Andra närliggande länder har regler som möjliggör att förhör som dokumenterats inför en huvudförhandling kan användas som utgångspunkt för domstolsprocessen. Exempelvis finns det i Danmark regler om upptagning av förhör vid domstol inför huvudförhandlingen i syfte att förhöret sedan ska kunna användas vid förhandlingen.

Utredaren ska

- analysera om det är lämpligt att införa utökade möjligheter att använda dokumenterade förhör som bevisning i domstol, och om så är fallet
- lämna de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa i vilken utsträckning resursutnyttjandet i rättsväsendet kan bli effektivare genom förslagen.

Samråd och redovisning

Utredaren ska vid genomförande av uppdraget samråda med och inhämta upplysningar från Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Sveriges advokatsamfund samt med andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner det nödvändigt.

Utredaren ska också hålla sig informerad om sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget och då särskilt det arbete som avser betänkandena Brottmålsprocessen (SOU 2013:17), Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. (SOU 2011:45), Förundersökningsbegränsning (SOU 2010:43), Partsinsyn enligt rättegångsbalken

(SOU 2010:14), Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol (SOU 2010:44) samt arbetet inom Häktes- och restriktionsutredningen (Ju 2015:08).

Vid genomförandet av den del av uppdraget som avser en analys av hur hanteringen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras ska utredaren bistås av en särskild referensgrupp med representanter för brottsutredande myndigheter och domstolar (tingsrätter och hovrätter).

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2017. En delredovisning av uppdraget i den del det avser en analys av hur hanteringen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras ska lämnas senast den 20 februari 2017. Regeringens avsikt är att lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

(Justitiedepartementet)