



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om
processrätt och stora brottmål (Ju 2016:10)

Dir.
2017:109

Beslut vid regeringssammanträde den 9 november 2017

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 april 2016 kommittédirektiv om en modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål (dir. 2016:31). Utredaren får nu även i uppdrag att lämna konkreta förslag på hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning kan effektiviseras och moderniseras med bevarade krav på rättssäkerhet. Utredaren ska genomföra en analys av vilka straffprocessuella regler som behövs för att ramarna för straffprocessen ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet än som är möjligt med dagens reglering. Syftet är att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största brottmålen omfattning och att säkerställa en effektiv och rättssäker förundersökning och förberedelse av alla brottmål, med särskild inriktning på stora och komplicerade mål.

Utredaren ska dessutom utreda behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag för domstolen.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i den del som omfattas av dessa direktiv redovisas senast den 9 maj 2019. Uppdraget i övrigt ska fortfarande redovisas den 7 december 2017.

Uppdraget att föreslå hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning kan effektiviseras och moderniseras

Utredaren har haft i uppdrag att 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 och i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana uppdrag. I direktiven anges att regeringen har som avsikt att lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

Utredaren lämnar i delbetänkandet Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag – en bättre hantering av stora mål (SOU 2017:7) förslag på huvudinriktningar för en bättre hantering av stora brottmål och åtgärder inom ramen för dessa. Bakom utredarens överväganden finns dubbla målsättningar. Den första är att minska de stora brottmålen omfång, i första hand genom att begränsa processmaterialet. Den andra är att förbättra förutsättningarna att hantera omfattande utredningsmaterial i de fall brottmålen ändå blir stora.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna, som i huvudsak delar utredarens bedömningar, har framfört värdefulla synpunkter som bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Hur kan ramarna för straffprocessen bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen?

Utredaren gör bedömningen att ett utökat inflytande för parterna över straffprocessens ramar skulle leda till ett mer flexibelt brottmålsförfarande som är välfungerande också vid hanteringen av stora brottmål. Utredaren gör också bedömningen att det för att begränsa de största brottmålen omfattning behövs någon form av ytterligare prioriteringar inför och under en förundersökning, t.ex. större möjligheter att beakta den misstänktes medverkan vid beslut om förundersökningens inriktning och omfattning. Utredaren bedömer vidare att det behövs processuella verktyg som ger förutsättningar att

bestämma processens innehåll successivt genom parternas och domstolens medverkan för att åstadkomma bättre ordning och reda i processen, upprätthålla en koncentrerad prövning i domstolen och minska brottmålets omfattning.

Regeringen ställer sig bakom utredarens bedömning att reglerna om straffprocessens ramar bör utredas. I analysen ingår att ta ställning till om parterna bör få ett större inflytande under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet. Övervägandena ska ske inom ramen för en bibehållen grundprincip om obligatorisk åtalsplikt och en vidmakthållen objektivitetsplikt för åklagare. Syftet med uppdraget är att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största målets omfattning och att säkerställa en effektiv och rättssäker förundersökning och förberedelse av alla brottmål, med särskild inriktning på stora och komplicerade mål.

Som bl.a. Justitiekanslern påpekar i sitt remissvar är det angeläget att det vid det fortsatta utredningsarbetet görs en analys av olika rättssäkerhetsaspekter. En sådan analys bör inte enbart avse varje förslag för sig utan också om de samlade konsekvenserna av en reform av brottmålsprocessen är godtagbara ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Utredaren ska

- analysera vilka straffprocessuella regler som behövs för att ramarna för straffprocessen ska kunna bestämmas på ett tydligare sätt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet än som är möjligt med dagens reglering,
- analysera om och i så fall på vilket sätt parternas samsyn i olika frågor under förundersökningen och inför åtal samt ställningstaganden i övrigt från någondera parten ska vara processuellt bindande för den vidare prövningen av brottmålet,
- särskilt överväga i vilken utsträckning den misstänktes medverkan i förundersökning som rör egen brottslighet ska påverka vilka prioriteringar som kan göras inom ramen för förundersökningen eller hur påföljden bestäms,

- överväga om och i så fall hur åklagaren kan ange ramen för domstolens prövning i frågor om påföljd och särskild rättsverkan,
- överväga om det bör ställas skärpta krav på de brottsbekämpande myndigheternas delgivning av förundersökningsmaterialet inklusive en tidigare redovisning av vilken gärning som ligger till grund för förundersökningen,
- överväga om slutdelgivningen av förundersökningen bör ges en större betydelse för den fortsatta handläggningen av brottmålet,
- överväga om det är lämpligt att införa preklusionsregler för åklagare och den misstänkte i olika stadier av straffprocessen,
- överväga om det bör ställas skärpta krav på domstolens materiella processledning inför en huvudförhandling,
- analysera om det är lämpligt att införa regler om att domstolens prövning endast omfattar det material som getts in till domstolen i samband med åtalet,
- analysera hur rollfördelningen mellan domstolen, den misstänkte eller tilltalade och åklagaren under prövningen av brottmålet påverkas av eventuella förslag till förändringar,
- redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen,
- redovisa hur eventuella förslag gemensamt men även var för sig påverkar rättssäkerheten för enskilda, och
- lämna de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga.

Bör det införas utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolens beslutsunderlag?

Utredningens nuvarande uppdrag om en utökad användning av dokumenterade förhör som bevisning i domstol har väckt den mer generella frågan om vad som bör gälla för domstolens beslutsunderlag i brottmål. Flera av de skäl som inom ramen för det pågående uppdraget kommer att behöva prövas för och emot

en ökad användning av dokumenterade förhör vid rättens prövning är på motsvarande sätt relevanta vid en analys av behovet och lämpligheten av utökade möjligheter till skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål. Regeringen instämmer i utredarens bedömning att det finns skäl att överväga om det bör införas utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolens beslutsunderlag. Analysen ska omfatta både skriftliga inslag i delar av prövningen av brottmålet och en utökad möjlighet att avgöra mål utan huvudförhandling. Frågan om att avgöra mål utan huvudförhandling i ökad utsträckning har tidigare utretts av Straffprocessutredningen i betänkandet Brottmålsprocessen (SOU 2013:17) och i departementspromemorian Brottmålsprocessen – En konsekvensanalys (Ds 2015:4). Den ordning som föreslås har dock inte lett till lagstiftning. Detsamma gäller övriga förslag som är sammankopplade med den nya ordningen, bl.a. att åklagaren ska framställa ett för rätten bindande påföljdsyrkande. Straffprocessutredningens förslag är begränsat till erkända mål. Utredaren bör se över frågan i ett bredare sammanhang och med utgångspunkt i de överväganden som ska göras om utökade möjligheter till skriftliga inslag i domstolsunderlaget och prioriteringar under förundersökningen. Med utgångspunkt i Insynsutredningens förslag i betänkandet Partsinsyn enligt rättegångsbalken (SOU 2010:14) ska utredaren vidare beakta principerna om en parts rätt till insyn och domstolens kommunikationsskyldighet. I uppdraget ingår att göra en analys av de förändringar av de grundläggande processprinciperna om muntlighet och omedelbarhet i domstol som utredaren föreslår inom ramen för sitt nuvarande uppdrag. Syftet med uppdraget är att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett fullgott beslutsunderlag för domstolen samtidigt som rätten till partsinsyn och kommunikationsskyldigheten klagörs.

Ökade möjligheter till skriftliga inslag innefattar överväganden om att ompröva de grundläggande processprinciperna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Mot den bakgrunden är det, som bl.a. Justitiekanslern påpekar i sitt remissvar, angeläget att det vid det fortsatta utredningsarbetet görs en analys av olika rättssäkerhetsaspekter. Liksom i den del

av uppdraget som rör straffprocessens ramar bör analysen inte enbart avse varje förslag för sig utan också om de samlade konsekvenserna av en reform av brottmålsprocessen är godtagbara ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Utredaren ska

- ta ställning till om och i så fall på vilket sätt möjligheten till skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål bör utökas,
- överväga om det finns skäl att införa en möjlighet till utökad användning av vittnesattester,
- överväga i vilken utsträckning möjligheterna att hänvisa till skriftlig bevisning som genomgången före huvudförhandlingen bör utökas,
- överväga behovet och lämpligheten av mellandom i brottmål,
- överväga behovet och lämpligheten av att införa en ordning som ger domstolen möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta domstolen,
- överväga om det bör vara möjligt att i ökad utsträckning avgöra mål utan huvudförhandling med skriftligt processmaterial som grund,
- redovisa effekter av eventuella förslag för målsägandens roll i straffprocessen,
- redovisa hur eventuella förslag gemensamt men även var för sig påverkar rättssäkerheten för enskilda, och
- lämna de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga.

Genomförande och redovisning av uppdraget

För genomförandet av uppdraget gäller vad som framgår av de tidigare beslutade direktiven. Vid övervägandena ska utredaren dessutom, i den utsträckning det är relevant, undersöka närliggande rättsordningars erfarenheter av de lösningar som föreslås. Utredaren ska beakta den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna vid sin analys.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i den del som omfattas av dessa direktiv redovisas senast den 9 maj 2019. Uppdraget i övrigt ska fortfarande redovisas den 7 december 2017.

(Justitiedepartementet)