Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål

– en bättre hantering av stora mål

Delbetänkande av Utredningen om processrätt och stora brottmål

Stockholm 2017

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2017:7

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24558-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 7 april 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet (dir. 2016:31).

Till särskild utredare förordnades samma dag hovrättspresidenten Fredrik Wersäll. Kanslirådet Eva Bloch anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 11 april 2016.

I utredningen har från och med den 7 april 2016 följande experter medverkat: kammaråklagaren Anna Broman Olasdotter, Ekobrottsmyndigheten, chefsåklagaren Tora Holst, Åklagarmyndigheten, numera kanslirådet Sofie Lundin, Justitiedepartementet, advokaten Tomas Nilsson, lagmannen Ylva Norling Jönsson, Helsingborgs tingsrätt, enhetsrådet David Shannon, Brottsförebyggande rådet, sektionschefen Ola Stoltz, Polismyndigheten, och hovrättsrådet tillika vice ordföranden Niklas Wågnert, Svea hovrätt. Från och med den 26 april 2016 förordnades även enhetschefen Annika Rojas Wiberg, Domstolsverket, som expert i utredningen. Den 16 januari 2017 entledigades Anna Broman Olasdotter från sitt uppdrag och vice chefsåklagaren Gina Kezovska, Ekobrottsmyndigheten, förordnades som expert.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om processrätt och stora brottmål (Ju 2016:10), överlämnar härmed delbetänkandet *Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål* (SOU 2017:7). Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag och delbetänkandet är därför formulerat i vi-form.

Stockholm i februari 2017

Fredrik Wersäll

/Eva Bloch

Innehåll

Förkortningar **11**

Sammanfattning **13**

1 Uppdraget och dess genomförande **17**

1.1 Utredningens uppdrag 17

1.2 Uppdragets genomförande 18

1.3 Avgränsningar 19

1.4 Vad behandlas i detta delbetänkande? 21

1.5 Det fortsatta utredningsarbetet 22

2 Allmänna utgångspunkter **23**

2.1 Behovet av en reform 23
2.1.1 Straffprocessen enligt rättegångsbalken 23
2.1.2 Samhällsutvecklingen 29
2.1.3 Vad är ett stort brottmål? 31
2.1.4 Exempel på stora brottmål 37
2.1.5 Processrätten och stora brottmål 43
2.1.6 Slutsats om reformbehovet 43

2.2 En processrätt anpassad även för stora mål 44

2.3 Hur redovisas våra reformförslag? 45

3 Nuvarande ordning inklusive viss praxis **47**

3.1 Sammanfattning 47

3.2 Förundersökningens syften, grundprinciper och ledning ... 47
3.2.1 Syften ... 47
3.2.2 Grundprinciper ... 48
3.2.3 Förundersökningsledning ... 49

3.3 Åtals- och förundersökningsplikt ... 51
3.3.1 Åtalsplikt ... 51
3.3.2 Förundersökningsplikt ... 52
3.3.3 Åtalsunderlåtelse ... 52
3.3.4 Förundersökningsbegränsning ... 54
3.3.5 Ytterligare undantag från åtals- och förundersökningsplikten ... 56
3.3.6 Praxis ... 56

3.4 Insyn och delaktighet i brottmålet ... 57
3.4.1 Delgivningens betydelse för den misstänkte ... 57
3.4.2 Löpande delgivning ... 59
3.4.3 Slutdelgivning ... 60
3.4.4 Komplettering av förundersökningen ... 62
3.4.5 Sammanträde inför åtal ... 64
3.4.6 Utskrift av förundersökningsprotokollet ... 65
3.4.7 Målsägandens delaktighet ... 66
3.4.8 Praxis ... 68

3.5 Den misstänktes rättigheter och försvararens uppgift ... 75
3.5.1 Den misstänktes rätt till en rättvis rättegång ... 75
3.5.2 Försvararens uppgift ... 82

3.6 Domstolens ansvar för brottmålet ... 83
3.6.1 Inte det yttersta ansvaret för utredningens fullständighet ... 83
3.6.2 Materiell processledning ... 84
3.6.3 Allmänt om rättens förberedande åtgärder ... 85
3.6.4 Föreläggande att skriftligt redovisa sin inställning till åtalet ... 86
3.6.5 Sammanträde inför huvudförhandling ... 86
3.6.6 Praxis ... 87

3.7 Den misstänktes medverkan i brottmål ... 90

4 Tidigare överväganden 93
4.1 Sammanfattning 93
4.2 Processkommissionen 1926 93
4.3 Processlagberedningen 1938 94
4.4 Strafflagberedningen 1948 95
4.5 Strafflagberedningen 1953 och 1956 97
4.6 Åtalsrättskommittén 1976 98
4.7 Rättegångsutredningen 1977–1987 100
4.8 Åklagarutredningen -90 1992 101
4.9 Förtroendekommissionen 2004 103
4.10 Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) 2005 104
4.11 Riksåklagarens idéskrift 2006 107
4.12 Justitiekanslerns rapport om felaktigt dömda 2006 108
4.13 Utredningen om förundersökningsbegränsning 2010 109
4.14 Insynsutredningen 2010 110
4.15 Förundersökningsutredningen 2011 111
4.16 Straffprocessutredningen 2013 111
4.17 Bergwallkommissionen 2015 116

5 Internationell utblick 117
5.1 Sammanfattning 117
5.2 Europadomstolens praxis 117
5.3 Europarådets rekommendation 1987 119
5.4 Internationella brottmålsdomstolen 120
5.5 Finland 120
5.6 Danmark 124
5.7 Norge 126

5.8 Europa utanför Norden 131

6 Våra överväganden och förslag..... 133

6.1 Uppdraget 133

6.2 Vad är det vi har i uppdrag att föreslå?..... 134

6.3 Vad är problemet med stora brottmål? 134
6.3.1 Nackdelar för den misstänkte med nuvarande ordning..... 135
6.3.2 Nackdelar för övriga enskilda med nuvarande ordning..... 137
6.3.3 Nackdelar för brottsbekämpningen med nuvarande ordning 137
6.3.4 Slutsats om nackdelarna med stora brottmål 138

6.4 Huvudinriktningar för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål..... 139
6.4.1 Mindre processer och bättre förutsättningar 139
6.4.2 Förslag om två huvudinriktningar 144

6.5 Reglerna om straffprocessens ramar bör utredas – förundersökning och förberedelse av brottmål 144
6.5.1 Parternas positioner bör ange straffprocessens ramar 145
6.5.2 Ytterligare prioriteringar vid förundersökning ... 149
6.5.3 Processverktyg för att successivt bestämma straffprocessens ramar 153
6.5.4 Åklagarens ansvar för påföljdsfrågan..... 155
6.5.5 Det föreslagna uppdragets inriktning 157

6.6 Reglerna om domstolens beslutsunderlag bör utredas – prövningen i domstol 158
6.6.1 Ett adekvat beslutsunderlag..... 159
6.6.2 Det föreslagna uppdragets inriktning 162

6.7 Konsekvenser..... 163

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:31 165

Bilaga 2 Referensgrupp till utredningen 177

Bilaga 3 Deltagare vid seminarium 179

Bilaga 4 Samrådsgrupp brottmålsadvokater 181

Bilaga 5 Statistik från Domstolsverket 183

Bilaga 6 Mekanismer vid internationella domstolar för att effektivisera och begränsa processernas omfattning (Mark Klamberg) 187

Bilaga 7 Några rättspsykologiska reflektioner (Per Anders Granhag, m.fl.) 199

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CPT	Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Promemoria i departementsserien
EMR	Reformen om en modernare rättegång
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern eller Justitiekanslerns beslut

JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmannens ämbetsberättelse
Ju	Justitiedepartementet
Kap.	Kapitel
LUL	lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOU	Norges offentlige utredninger
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RåR	Riksåklagarens riktlinjer
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
ÅFS	Åklagarmyndighetens författningssamling

Sammanfattning

Uppdraget

Vår övergripande uppgift har varit att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. I uppdraget har bl.a. ingått 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, såsom t.ex. förändringar i åtals- och förundersökningsplikten eller ytterligare åtgärder för att säkerställa att huvudförhandlingar kan genonföras i ett sammanhang, och
- i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana uppdrag.

Utgångspunkt för uppdraget har varit att med ett brett angreppssätt analysera alla tänkbara åtgärder inom ramen för vår övergripande uppgift. Några författningsförslag ska inte nu lämnas i denna del. Det är regeringens avsikt att med utgångspunkt i den analys som redovisas lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

Våra utgångspunkter

Straffprocessen är i vissa avseenden mindre väl anpassad för hantering av stora brottmål. Vår utgångspunkt är att brottmålsförfarandet måste präglas av flexibilitet utan att förutsebarhet och rättssäker-

het går förlorad. Detta synsätt förutsätter bl.a. ett större genomslag för parternas positioner när straffprocessens innehåll bestäms. Det förutsätter också en genomtänkt prioritering av rättsväsendets resurser. Dessutom är det en förutsättning att straffprocessen är anpassad till den alltmer genomgripande digitaliseringen i samhället. Om brottmålsprocessen inte begagnar sig av de tekniska möjligheter som finns att tillgå blir prövningen mer tungrodd än som borde vara fallet. För att åstadkomma en bättre straffprocess enligt våra utgångspunkter kan, i enlighet med vad som också uttrycks i våra direktiv, reglerna om åtals- och förundersökningsplikt samt om omedelbarhet, muntlighet och koncentration behöva omprövas i vissa avseenden.

Vårt förslag

Våra överväganden inom ramen för utredningens arbete har lett till förslag om två huvudinriktningar i arbetet för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål. För det första föreslår vi att reglerna om *straffprocessens ramar* bör utredas. Detta förslag berör i första hand reglerna om förundersökning och förberedelse av brottmål. Här innefattas bl.a. överväganden om åtgärder som avser åtals- och förundersökningsplikten, slutdelgivningen av förundersökning och säkerställandet att huvudförhandlingar kan genomföras koncentrerat utan onödiga uppehåll i ett sammanhang. Grundantagandet i dessa överväganden är att parterna bör utöva ett större inflytande och därför ta ett större ansvar för processens innehåll samt att domstolen bör ta ett större ansvar för den materiella processledningen under förberedelsen av brottmålet.

För det andra föreslår vi att reglerna om vad som ska gälla för *domstolens beslutsunderlag* ses över. Här ingår, i enlighet med vad som anges i våra direktiv, frågan om en utökad användning av förhör som har dokumenterats under förundersökningen i domstolsprövningen. Här ingår också frågan om utökade skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål. Övervägandena i denna del kommer att beröra principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration.

Hur redovisas våra reformförslag?

I enlighet med våra direktiv är det regeringens avsikt att med utgångspunkt i den analys som redovisas i detta delbetänkande lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare. Huvuddelen av detta delbetänkande ägnas åt vårt reformförslag om straffprocessens ramar, dvs. åtgärder som rör reglerna om förundersökning och förberedelse i brottmål.

När det gäller vårt reformförslag om domstolens beslutsunderlag är det vår ambition att överlämna ett fullständigt beredningsunderlag med författningsförslag i frågan om en utökad användning av tidigt dokumenterade förhör vid rättens prövning till regeringen i december 2017. Flera av de skäl för och emot avsteg från principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration som måste prövas vid vår analys av förhörsfrågan har relevans även för frågan om utökade skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål. De slutsatser som vår analys av förhörsfrågan leder till bör därför utgöra grunden för en analys av frågan om utökade skriftliga inslag i straffprocessen. Mot den bakgrunden utvecklas inte överväganden om förändringar av principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration närmare i detta delbetänkande utan först i det betänkande som överlämnas i december 2017.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade utredningens direktiv En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål den 7 april 2016. Direktiven finns fogade till betänkandet i fulltext som *bilaga 1*.

Vårt uppdrag har omfattat centrala frågor inom straffprocessrätten. Inom ramen för vår huvuduppgift att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet har vi utan närmare begränsningar kunnat överväga och föreslå alla de åtgärder som vi har bedömt lämpliga.

Uppdraget består av två delar. Den första delen, som redovisas i detta delbetänkande, har gällt frågan hur handläggningen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras. Uppdraget har i den delen varit bl.a. 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, såsom t.ex. förändringar i åtals- och förundersökningsplikten eller ytterligare åtgärder för att säkerställa att huvudförhandlingar kan genomföras i ett sammanhang, och
- i förekommande fall föreslå inriktningen på sådana uppdrag.

I uppdraget anges att vi ska närma oss frågan utifrån ett brett angreppssätt. Vi ska analysera bl.a. några frågor som särskilt lyfts

fram i direktiven, men även andra tänkbara åtgärder ska övervägas. Några författningsförslag ska inte nu lämnas i denna del. Enligt direktiven är det regeringens avsikt att med utgångspunkt i den analys som redovisas lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

Den andra delen av vårt uppdrag är att analysera om det bör införas 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. Utredningen ska redovisa denna del av uppdraget senast den 7 december 2017.

1.2 Uppdragets genomförande

Vårt arbete inleddes i april 2016 och har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. Utredningen har fram till och med denna delredovisning haft fem sammanträden med experterna, varav ett tvådagarssammanträde. Utredningen har därutöver haft löpande kontakt med hela eller delar av expertgruppen. Utredningsarbetet har bedrivits med ambitionen att alla synpunkter som har diskuterats i expertgruppen ska redovisas i betänkandet.

Utredningen har vidare haft stöd av en särskild referensgrupp med representanter för brottsutredande myndigheter och domstolar (tingsrätter och hovrätter). Referensgruppen har tagits i anspråk framför allt för att få ett bredare underlag för våra bedömningar. Vi har bl.a. inhämtat uppgifter om och synpunkter på tillämpningen av gällande rätt och den praktiska hanteringen av stora brottmål från gruppen. De inhämtade uppgifterna har därefter stämts av i en vidare krets med representanter för rättsväsendet. Under arbetet har vi också haft kontakt med en grupp brottmålsadvokater för att diskutera den misstänktes perspektiv på våra överväganden.

I oktober 2016 genomförde utredningen ett seminarium med referensgruppens representanter, utredningens experter och ett antal brottmålsadvokater med särskild erfarenhet av försvararuppdrag i stora brottmål. Vid seminariet inhämtades synpunkter på våra överväganden inom ramen för utredningsarbetet.

BRÅ har hållit utredningen uppdaterad om arbetet inom ramen för ett pågående regeringsuppdrag om stora brottmål som myn-

digheten ska redovisa till regeringen i mars 2017. Utredaren och/eller sekreteraren har även i övrigt haft kontakter och samråd med domstolar, myndigheter, organisationer och andra som berörs av vårt arbete.

I enlighet med vad som anges i våra direktiv är utmaningarna med att hantera alltmer komplexa mål ett internationellt problem och det har därför funnits skäl att ta del av lösningar som har valts i länder med en närliggande rättsordning. Vi har bl.a. tagit hjälp av lektorn och docenten i folkrätt Mark Klamberg för att informera oss om vissa processuella lösningar som de internationella domstolarna har utvecklat för att begränsa processmaterialets omfattning och effektivisera processerna.

Vid våra överväganden har vi funnit skäl att inhämta kunskap från rättspsykologins område. Professor Per Anders Granhag har tillsammans med en forskargrupp vid psykologiska institutionen vid Göteborgs universitet på utredningens uppdrag gjort några rättspsykologiska reflektioner om formerna för förhör.

Under arbetets gång har vi hållit oss informerade om det arbete som pågår inom Regeringskansliet med betänkandena Brottmålsprocessen (SOU 2013:17), Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. (SOU 2011:45), Partsinsyn enligt rättegångsbalken (SOU2010:14), Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol (SOU 2010:44) samt Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52).

1.3 Avgränsningar

Vårt uppdrag ger ett brett mandat att överväga centrala frågor inom straffprocessrätten. Inom ramen för vår huvuduppgift att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet har vi utan närmare begränsningar kunnat överväga och föreslå alla de åtgärder som vi bedömer lämpliga.

Samtidigt kan det konstateras, som också görs i direktiven, att de frågor som aktualiseras genom vårt uppdrag i förhållandevis stor utsträckning har varit föremål för utredning under senare år. Flera utredningar har övervägt behovet av lagändringar för att reformera brottmålsprocessen. Bland dessa kan nämnas Häktes- och restrik-

tionsutredningen[1], Straffprocessutredningen[2], Förundersökningsutredningen[3] och Utredningen om förundersökningsbegränsning[4]. Vår allmänna förutsättning för arbetet har därför varit att i möjligaste mån undvika att utreda frågor som redan har utretts under senare tid. Vi har alltså vinnlagt oss om att inte belasta utredningsarbetet med frågor där det redan finns ett fullständigt beredningsunderlag för regeringen att ta ställning till. Det rör sig dock inte alltid om helt vattentäta skott mellan de frågor som redan har utretts och som vi har övervägt. Ibland har det exempelvis funnits skäl att bryta ut enskildheter i tidigare överväganden och bedöma dem i ett nytt sammanhang.

Det pågår ett intensivt arbete bland poliser, åklagare, domare och advokater med att inom ramen för gällande regelsystem utveckla metoder och arbetssätt för att bättre hantera stora och komplicerade brottmål. Som exempel kan nämnas Åklagarmyndighetens projekt om stora brottmål och det av Svea hovrätt initierade arbetet om handläggningen av stora och komplicerade mål som resulterat i rapporten ”En Skräddarsydd rättegång – och vägen dit”. Dessa insatser inom ramen för gällande rätt lever sitt eget liv och det har varit vår ambition att inte bromsa detta arbete utan att tvärtom understödja och stärka det pågående arbetet. Vår utgångspunkt har därför varit att de frågor som utredningen ska gå in på mer i detalj är sådana frågor som kräver ändrad lagstiftning eller andra ställningstaganden av den centrala statsmakten.

[1] Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52).
[2] Brottmålsprocessen (SOU 2013:17).
[3] Förundersökning – objektivitet, beslag och dokumentation (SOU 2011:45).
[4] Förundersökningsbegränsning (SOU 2010:43), avskrivet från vidare hantering 2016-04-17.

1.4 Vad behandlas i detta delbetänkande?

Delbetänkandet är indelat i sex kapitel.

Kapitel 1 beskriver utredningens uppdrag och arbete inklusive de avgränsningar vi har gjort för vårt arbete.

I *kapitel 2* redovisas några allmänna utgångspunkter. Kapitlet innehåller ett avsnitt om reformeringsbehovet som beskriver straffprocessen enligt rättegångsbalken och de huvudsakliga lagstiftningsreformer som skett sedan ikraftträdandet år 1948, samhällsutvecklingen i vissa avgörande avseenden samt förekomsten av stora brottmål inom rättsväsendet. Beskrivningen av förekomsten av stora brottmål innehåller statistik och ett antal praktiska exempel. Kapitlet avslutas med en redogörelse för den allmänna utgångspunkten för våra överväganden om en brottmålsprocess anpassad även för stora brottmål och en beskrivning av hur våra reformförslag kommer att redovisas i det följande.

Kapitel 3 behandlar nuvarande ordning i de avseenden som har betydelse för våra fortsatta överväganden. Kapitlet inleds med en beskrivning av förundersökningens syften, grundprinciper och ledning. Därefter följer beskrivningar av åtals- och förundersökningsplikten, reglerna om insyn och delaktighet i brottmålet, den misstänktes rättigheter och förvararens uppgift, domstolens ansvar för brottmålet samt betydelsen av den misstänktes medverkan i processen. Kapitlet innehåller dessutom vissa uppgifter om praxis som utredningen inhämtat från domstolar, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och försvarare.

I *kapitel 4* finns en sammanställning av tidigare överväganden i vissa för utredningens fortsatta analys angelägna frågor. Sammanställningen omfattar framför allt tidigare överväganden och förslag som rör åtalspliktens utformning, domstolens roll och betydelsen av parternas medverkan och delaktighet vid prövningen av brottmålet.

Kapitel 5 innehåller en internationell utblick med tyngdpunkt på de nordiska länderna. Kapitlet inleds med några anmärkningar om europarätten.

Våra överväganden och förslag presenteras i *kapitel 6*.

Utredningens direktiv finns som nämnts i *bilaga 1*. Förteckningar över personer som enligt vad som beskrivs ovan deltagit i utredningsarbetet finns i *bilagorna 2–4*. Till betänkandet har fogats viss statistik om stora brottmål i *bilaga 5*. En promemoria av lek-

torn och docenten i folkrätt Mark Klamberg finns i *bilaga 6*. En promemoria av professorn i psykologi Per Anders Granhag finns i *bilaga 7*.

1.5 Det fortsatta utredningsarbetet

Vi har med denna delredovisning fullgjort den del av uppdraget som avser en analys av hur handläggningen av stora brottmål kan moderniseras och effektiviseras genom överväganden om vissa förändringar av processrätten. Utredningen fortsätter nu arbetet med att analysera frågan om utökade möjligheter att använda dokumenterade förhör som bevisning i domstol. Denna del av uppdraget redovisas i december 2017. Utredningens ambition är att då överlämna ett fullständigt underlag med författningsförslag för regeringen att ta ställning till.

2 Allmänna utgångspunkter

2.1 Behovet av en reform

Bedömning: Nuvarande rättegångsordning är anpassad för mål av relativt begränsad omfattning. Utvecklingen av stora förundersökningar och mål under senare år och de påfrestningar för rättsväsendet och enskilda som det har gett upphov till har gjort att behovet av en reform av brottmålsprocessen har ökat.

2.1.1 Straffprocessen enligt rättegångsbalken

Straffprocessens grundprinciper

Straffprocessen brukar sägas ha två huvudsakliga funktioner. Den ena är att realisera straffhotet så att de materiella straffreglerna får ett faktiskt genomslag. I detta ingår att fastställa den reaktion som anses påkallad från samhällets sida med hänsyn till den åtalade gärningen. Den andra är att säkerställa ett rättssäkert brottmålsförfarande. Den dubbla funktionen innefattar å ena sidan statens behov av en effektiv brottsbekämpning (statsperspektivet) och å andra sidan den enskilde medborgarens behov av att skyddas mot rättsliga övergrepp från staten (individperspektivet).

För att uppfylla sina funktioner utgår svensk straffprocess från grundläggande principer om bl.a. objektivitetsplikt, åtals- och förundersökningsplikt samt muntlighet, omedelbarhet och koncentration i domstol. Principerna lagreglerades genom den nuvarande rättegångsbalken år 1948 och har sedan dess gällt i huvudsak oförändrade. Behovet av en reform av brottmålsprocessen har länge varit känt, och flera förslag om mer eller mindre omfattande för-

ändringar har också lämnats[5]. Vissa lagändringar har genomförts, men dessa ändringar har inte rubbat grunderna i svensk processrätt.

En tvåpartsprocess

En viktig faktor för en processordning är hur inflytandet över processens innehåll fördelas mellan rätten och parterna. Rättegångsbalken innebar då den trädde i kraft en brytning med det inkvisitoriska förfarande som tidigare hade präglat brottmålsprocessen och som innebar att domstolen ansvarade för prövningen av brottmålet. Parternas relativt svaga processuella ställning hade sin grund i att domstolsprocesserna ofta drevs av enskilda personer utan juridisk skolning och att kvaliteten på advokat- och åklagarkårerna var låg. Det fanns helt enkelt inte förutsättningar att kräva ett större ansvar av parterna.

Med rättegångsbalken lyftes ansvaret för statens brottsbekämpning från domstolen till åklagaren som fick i uppdrag att föra statens talan mot en person tillhandahållen vissa rättigheter och biträdd av en försvarare. Straffprocessen övergick till en ackusatorisk process med ett tvåpartssystem.

Genom bestämmelser om insyn och delaktighet i brottsutredningen fick den misstänkte ställning som likvärdig part i förhållande till åklagaren. Det infördes regler om åtalsplikt för åklagaren. Åklagarens gärningspåstående sätter ramarna för vad som ska prövas i målet. Domstolen får med andra ord inte pröva en fråga utan att åtal har väckts eller döma för ett brott som inte omfattas av åklagarens gärningspåstående. Domaren har i princip en objektiv och i förhållande till parterna helt opartisk ställning. Det är i princip parterna som avgör vilken bevisning som ska åberopas.

Den ackusatoriska grundprincipen genomfördes emellertid inte konsekvent i rättegångsbalken. I förarbetena underströks vikten av materiellt riktiga domar i brottmål. Straffprocessen kom även fortsättningsvis att präglas av den s.k. officialprincipen som syftar till att tillgodose statens intresse av att oskyldiga inte anklagas eller döms för brott. Principen ger uttryck för att domstolen kan eller

[5] Se t.ex. SOU 2013:17, SOU 2010:43 och SOU 2005:84.

ska vara självständigt verksam i brottmålsprocessen vid prövningen av brottsmisstanken.

Ett exempel i rättegångsbalken på rättens inflytande över utredningen i brottmålet är att rätten får förelägga åklagaren att fullständiga eller genomföra en förundersökning, om det behövs för att målet vid huvudförhandlingen ska kunna slutföras i ett sammanhang. Domstolarnas s.k. materiella processledning, som innebär att rätten ska se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet, är ett annat exempel. Även reglerna om domstolens befogenhet att kalla vittnen på eget initiativ, att besluta om utvisning och häktning utan yrkande från åklagaren och att ansvara för påföljdsbestämningen oberoende av parternas yrkanden utgör exempel på befogenheter som är främmande i ett renodlat processuellt tvåpartssystem. Domstolens uppgift att bedöma tilltalades erkännanden och medgivanden i förhållande till annan bevisning är också ett avsteg från en helt partsstyrd process.

Under förundersökningen är på motsvarande sätt åklagarens skyldighet att vara objektiv och tillvarata även omständigheter som talar till den misstänktes fördel ett uttryck för att statens representant getts ett särskilt ansvar för att garantera en materiellt riktig prövning av brottmålet. Svensk straffrättsprocess kan sammantaget beskrivas som ackusatorisk med tydligt inkvisitoriska inslag.

Övergången till en processordning med ett större ansvar för parterna kunde i praktiken inte ske omedelbart vid rättegångsbalkens ikraftträdande. Först i takt med framväxten av ett professionellt försvararkollektiv och en juridiskt skolad åklagarkår har förutsättningarna för rättegångsbalkens tvåpartsreform bättre kommit på plats. Brottmålsprocessen har över tid successivt anpassat sig efter samhällsutvecklingen och den nuvarande processrätten har i den meningen växt fram under decennierna efter rättegångsbalkens införande.

Utvecklingen har, understödd av lagstiftarens reformer, gått mot en alltmer ackusatorisk process. En del av de uppgifter som traditionellt tillhör domstolen har successivt överförts till åklagaren. Detta gäller exempelvis beslut som innefattar straffvärdebedömningar vid strafföreläggande, förundersökningsbegränsning och hemliga tvångsmedel. Parallellt har, inte minst som en följd av etableringen av de

internationella regelverken om mänskliga rättigheter, den misstänktes rättigheter i brottmålsprocessen tydliggjorts.

Domstolen förlitar sig i dag på ett helt annat sätt än vid tiden för rättegångsbalkens ikraftträdande på att parterna tar ansvar för yrkanden, inställning och bevisning. Det är svårt att tänka sig en domstol som skulle använda sig av möjligheten att på helt eget initiativ kalla vittnen eller begära förundersökningsåtgärder som har betydelse för skuldfrågan i en modern brottmålsrättegång. Domstolen bör, med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång, inte döma för en annan brottsrubricering än den åklagaren har angett utan att först ge den tilltalade tillfälle att lämna synpunkter i frågan[6]. Domaren tar normalt inte heller del av utredningsmaterialet i större utsträckning än vad som åberopas av parterna. De flesta domare är på motsvarande sätt förmodligen obenägna att döma till en strängare påföljd än vad åklagaren har yrkat.

Domstolens beslutsunderlag

Rättegångsbalken innebar stora förändringar när det gäller reglerna om domstolens beslutsunderlag. Före rättegångsbalken grundade sig domstolarnas avgöranden på den skriftliga uppteckningen av processmaterialet (s.k. muntligt-protokollistiskt förfarande). Det medförde ofta mycket långa och svårhanterliga processer. Som en reaktion på detta infördes principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i domstol och den fria bevisprövningen för att domstolen skulle få ett bättre beslutsunderlag med möjlighet att överblicka och värdera bevismaterialet i ett sammanhang.

Förändringarna medförde att brottmål bara kan prövas i sak på grundval av vad som förekommit vid huvudförhandlingen. Rätten får enligt omedelbarhetsprincipen endast fästa avseende vid bevisfakta som direkt har iakttagits av rätten under huvudförhandlingen eller bevisfakta som man kan sluta sig till från vad som direkt har iakttagits. Om en part framför något under förberedelsen får alltså inte rätten ta hänsyn till detta om det inte upprepas under huvudförhandlingen. Koncentrationsprincipen, som hänger samman med omedelbarhetsprincipen, innebär att huvudförhandlingen ska ske utan av-

[6] NJA 2004 s. 757.

brott. Muntlighetsprincipen ställer krav på att vittnen och parter ska höras muntligen, och att parterna som huvudregel inte får ge in eller läsa upp skriftliga inlagor. Uppgifter från ett tidigare förhör får läsas upp och åberopas vid huvudförhandlingen bara om den person som hörs avviker från vad han eller hon tidigare har berättat eller inte vill eller kan yttra sig.

En följd av reglerna om muntlighet och omedelbarhet är att brottsutredningen, t.ex. uppgifterna från målsäganden och vittnen, kan behöva skyddas från påverkan utifrån. Det sker ofta genom att den misstänkte eller tilltalade häktas och åläggs restriktioner som bl.a. begränsar hans eller hennes möjligheter till kontakt med förhörspersonerna. En konsekvens av vår rättsordning är att en viss kollusionsfara, dvs. risk att den misstänkte förstör utredningen, ofta består fram till huvudförhandlingen vilket i sin tur påverkar omfattningen av restriktionsanvändningen.

Ambitionen att bryta med den äldre rättsordningen medförde att processprinciperna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration upprätthölls förhållandevis strikt vid rättegångsbalkens ikraftträdande. Undantagsbestämmelserna från huvudprinciperna var inledningsvis få.

Reformer av rättegångsbalken

De första mer omfattande reformer av brottsmålsprocessen som genomfördes efter rättegångsbalken tillkom på 1980- och 90-talen. Som ett resultat av Rättegångsutredningens arbete infördes den 1 januari 1988 ett antal lagändringar som innebar en uppmjukning av de relativt strikt vidmakthållna principerna om muntlighet och omedelbarhet[7]. Huvudsyftet med förslagen var att det skulle bli möjligt att i högre grad anpassa rättegångarna till vad det enskilda målet kräver. Det infördes då en möjlighet för domstolarna att förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för den. Det infördes också en uttrycklig möjlighet för rätten att hålla ett förberedande sammanträde i brottmål. Vidare reglerades vissa förändringar i de då sedan 1970-talet befintliga möjligheterna att närvara per telefon i rättegången. Åklagaren

[7] Prop. 1986/87:89.

gavs samtidigt en möjlighet att före åtal hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte eller hans eller hennes försvarare om detta kunde antas vara till fördel för åtalsbeslutet eller för sakens fortsatta handläggning i övrigt. Det infördes också en bestämmelse om att åklagare bör rensa bort sådant ur förundersökningsprotokollet som inte föranlett åtal innan åtalet ges in till rätten. Några år senare jämkades principen om en koncentrerad rättegång något genom utökade möjligheter att låta en huvudförhandling fortsätta efter uppehåll[8].

Inom ramen för lagstiftningsarbetet om en modernare rättegång (EMR) har ytterligare lagändringar genomförts som reviderat principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Den 1 november 2008 infördes ett förenklat förfarande för att avgöra brottmål utan huvudförhandling i vissa fall då det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter[9]. Samtidigt infördes en möjlighet för parter och andra personer att delta i ett sammanträde inför rätten genom videokonferens. Det gavs utökade möjligheter att hänvisa till skriftlig bevisning och att ta upp bevisning utom huvudförhandling. Reformen har medfört att hovrätten numera tar del av muntlig bevisning genom uppspelning av de förhör som har hållits i tingsrätten.

Som en följd av de överväganden som skett inom ramen för Straffprocessutredningen infördes den 1 juli 2014 en bestämmelse om ökad användning av förberedelsesammanträden i omfattande brottmål för att klargöra domstolens ansvar för förberedelsen inför huvudförhandling[10]. Domstolens ansvar för att bedöma om flera åtal ska hanteras var för sig tydliggjordes också då.

Det har vidare efter rättegångsbalkens ikraftträdande genomförts ett antal lagändringar för att åstadkomma en tydligare prioritering av rättsväsendets resurser. En fortlöpande avkriminalisering har skett, ibland i samband med avgiftsbeläggning (t.ex. parkeringsavgift, skattetillägg och miljöskyddsavgift), som inneburit att rättsväsendet avlastats hanteringen av vissa brott. Dessutom har det införts flera undantag från den annars obligatoriska åtals- och förundersökningsplikten. Utrymmet att underlåta åtal har utvidgats[11].

[8] Prop. 1999/2000:26.
[9] Prop. 2004/05:131.
[10] Prop. 2013/14:170.
[11] Prop. 1964:10, prop. 1971:100, prop. 1984/85:3, jfr även prop. 2015/16:151.

Befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning har införts och en möjlighet att låta bli att inleda förundersökning om det är uppenbart att ett brott inte går att utreda har lagreglerats[12]. Vidare har vissa möjligheter till avsteg från rättegångsordningen införts. Det har t.ex. tillkommit en möjlighet för Polismyndigheten att förelägga ordningsbot för bötesbrott[13]. Området för åklagares befogenhet att besluta om strafföreläggande har utvidgats vid ett flertal tillfällen[14].

2.1.2 Samhällsutvecklingen

Inledning

I förhållande till den genomgripande samhällsutveckling som skett sedan 1940-talet har rättegångsbalkens bestämmelser stått sig relativt väl. Det är ändå tydligt att reglerna utarbetades vid en tid som i väsentliga avseenden skiljer sig från dagens.

Kunskapsutveckling

En stor samhällsförändring är den höjda utbildningsnivån i samhället i allmänhet och för de professionella aktörerna i synnerhet. En ny kompetent åklagarkår har utvecklats i takt med att åklagarväsendet har reformerats. Advokatfunktionen har vässats med särskilda behörighetskrav och ett reglerat samfund. Polismyndigheten har genomgått organisatoriska och kompetenshöjande förändringar. Även domarrollen har utvecklats bl.a. när det gäller en ökad ambition att bemöta parter, vittnen och allmänhet. Samtliga aktörsgrupper har också specialiserats.

Förmågan hos enskilda personer att förstå och delta i samhällsprocesserna har förbättrats med kunskapsutvecklingen. Detta har bl.a. inneburit att enskilda ställt alltmer uttalade krav på insyn och deltagande i straffprocessen. Brottsoffrets stärkta position är ett exempel på utvecklingen i det avseendet liksom de förtydliganden

[12] Prop. 1981/82:41, prop. 1984/85:3, prop. 1994/95:23 och prop. 2011/12:10.
[13] Prop. 1966:100.
[14] Prop. 1968:82, prop. 1975/76:148, prop. 1982/83:41, prop. 1994/95:23, prop. 1996/97:8.

om vad en rättvis rättegång för den misstänkte ska innebära som utformats inom ramen för arbetet med mänskliga rättigheter.

Professionaliseringen av samhället generellt har även tagit sig uttryck i att rättsväsendet efter hand har blivit föremål för en mer kvalificerad och genomgripande granskning. Den fria pressen har också bidragit till att myndighetsutövningen granskas hårdare.

Allt detta sammantaget har gett förutsättningar för att inom ramen för gällande rättsordning successivt stärka parternas ställning i processen.

Teknikutveckling

Parallellt med kunskapsutvecklingen har också en närmast explosionsartad teknikutveckling skett. Möjligheterna att bevissäkra, delta, kommunicera, presentera och dokumentera inom ramen för brottmålsprocessen har i hög grad påverkats av modern teknik. Processrätten har i viss utsträckning anpassat sig till teknikutvecklingen, inte minst genom EMR-reformen[15]. Ny teknik har också bidragit till att nya former av kriminalitet har kunnat utvecklas.

Brottsbekämpning

Brottsligheten har förändrats under de senaste decennierna. Som en följd av bl.a. ökad internationalisering och utvecklad internetanvändning har en mer sammansatt och komplicerad kriminalitet växt fram som är svårare att utreda och lagföra. Ny strafflagstiftning, t.ex. avseende terrorism och förmögenhetsbrott, har införts för att hålla jämna steg med utvecklingen.

Möjligheterna att säkra bevisning, t.ex. i digitala miljöer eller slutna grupperingar där benägenheten att vittna är låg, är typiskt sett mer resurskrävande vid denna typ av brottslighet. De internationella kopplingar som följer av en ökad rörlighet över nationsgränser komplicerar bevissäkringen ytterligare.

Myndigheternas arbetsmetoder har reviderats i takt med utvecklingen. De nämnda bevissvårigheterna har i kombination med ökade ambitioner att utreda samband mellan brott eller misstänkta

[15] SOU 2001:103, Ds 2001:36, prop. 2004/05:131, SOU 2012:93, prop. 2015/16:39.

personer för att kunna komma åt systemhotande eller annars avancerad brottslighet påverkat hur förundersökningar bedrivs. Brottsbekämpningen utgår i högre grad än tidigare från underrättelsebaserad information vilket också leder till att allvarlig brottslighet upptäcks i ett tidigare skede. Samhällssatsningen mot grov organiserad brottslighet har lett till ett mer långsiktigt och därmed resurskrävande arbete. Förmågan att säkra bevis, exempelvis när det gäller it-forensik, har skärpts vid de brottsbekämpande myndigheterna. Föresatsen att parallellt med utredning av själva brottmisstanken säkra vinster av brott i större utsträckning innebär att förundersökningsresurser avsätts för att genomföra ibland mycket omfattande tillgångsutredningar. Brottmålsprocesserna har som ett resultat av utvecklingen vuxit i omfattning.

2.1.3 Vad är ett stort brottmål?

Definition

Bedömningen att antalet stora och komplicerade brottmål ökar är sedan en tid tillbaka väl förankrad inom rättsväsendet, vilket inte minst manifesteras i de olika projekt i frågan som initierats vid flera domstolar och myndigheter[16]. Någon entydig definition av vad som avses med stora brottmål finns dock inte. Begreppet inkluderar i en mer allmän mening brottmål som antingen har ett mycket omfattande processmaterial eller annars är särskilt komplexa exempelvis för att de innefattar svåra bevis- eller rättsfrågor.

Stockholms tingsrätts projekt om stora mål, som redovisades i en rapport i juni 2015, utgår från att mål med 15 dagars förhandlingstid är att beakta som ett stort brottmål[17]. Utöver antalet förhandlingsdagar finns det enligt rapporten en rad andra faktorer som kan leda till att brottmål kan anses vara stora och/eller komp-

[16] Exempelvis Svea hovrätts projekt om handläggningen av stora och komplicerade mål, se rapporten En skräddarsydd rättegång – och vägen dit (2015); Stockholms tingsrätts projekt om stora mål, se Rapport från arbetsgruppen för en effektivare hantering av stora och komplicerade mål (2015); Åklagarmyndighetens program för hanteringen av stora och komplicerade ärenden, se rapporten Hanteringen av stora och komplicerade ärenden (2016); Ekobrottsmyndighetens projekthandbok 2006:1; Domstolsverkets interna förstudie om stora brottmål avslutade 2011–2014, promemoria (2016) och Operativa rådets rapport Fokusförskjutning i stora brottmål (2015).

[17] Rapport från arbetsgruppen för en effektivare hantering av stora och komplicerade mål, Stockholms tingsrätt (2015).

licerade. Exempelvis kan målet vara massmedialt uppmärksammat, innehålla stora och komplicerade frågor av tvistemålskaraktär, ha ett stort antal tilltalade eller målsägande eller ett stort skriftligt material. Rapporten utgår därför från att en bedömning i det enskilda fallet alltid måste ske.

På motsvarande sätt drar Åklagarmyndigheten slutsatsen i sin rapport om stora brottmål från mars 2016 att det krävs en sammanvägd bedömning av ett antal exemplifierade kriterier för att avgöra om ett ärende ska anses som stort och komplicerat[18]. Att ett ärende är baserat på mer omfattande underrättelser från polisen, innefattar en omfattande användning av hemliga tvångsmedel, innehåller ett stort antal brottmisstankar eller personer, har ett stort antal förväntade huvudförhandlingsdagar i domstol eller innehåller många komplicerade rätts- och bevisfrågor är sådana kriterier som kan avgöra om ett ärende ska anses vara stort och komplicerat och därmed hanteras i en särskilt föreslagen ordning vid myndigheten.

Ekobrottsmyndigheten har under en tid delat upp sina ärenden i kategorierna mängdmål, projektmål och särskilt krävande mål[19]. Riktlinjerna för hur särskilt krävande mål ska identifieras anges med exempel. Det kan vara ärenden med många misstänkta personer och svåra frågor om förundersökningsbegränsning och ärenden med internationell anknytning som kräver komplicerade utredningsåtgärder eller hemliga tvångsmedel. Det kan också vara ärenden som initierats av de polisoperativa enheternas underrättelseverksamhet eller Operativa rådet. Även ärenden som är särskilt farliga ur ett omvärlds- och hotbildsperspektiv bör enligt myndigheten handläggas som ett särskilt krävande mål.

Det framstår, i enlighet med de överväganden som gjorts vid domstolar och myndigheter, som rimligt att definitionen av vad som utgör ett stort och komplicerat brottmål måste avgöras av omständigheterna i de enskilda fallen utifrån vissa riktmärken om ärendets omfattning och komplexitet. Detta är också vår utgångspunkt för den vidare analysen inom ramen för utredningens arbete. Någon mer preciserad definiton av vad som utgör ett stort brottmål är inte nödvändig för genomförandet av vårt uppdrag. De processuella förutsättningarna för brottmålsförfarandet, som vi har

[18] Åklagarmyndighetens rapport Hanteringen av stora och komplicerade ärenden (2016).
[19] Ekobrottsmyndighetens projekthandbok, EBM 2006:1.

i uppdrag att överväga, måste vara utformade så att de kan anpassas till förhållandena i varje enskilt brottmål dvs. för såväl stora som små mål.

Med en utgångspunkt att begreppet stora mål måste definieras genom en sammanvägning av flera olika omständigheter säger det sig själv att det behövs en närmare granskning för att avgöra hur utvecklingen av stora förundersökningar och förhandlingar kan beskrivas. BRÅ har för närvarande regeringens uppdrag att kartlägga och analysera utvecklingen av förundersökningarnas och brottmålens omfång och komplexitet under de senaste tio åren[20]. I uppdraget ingår att kartlägga karaktären på särskilt stora förundersökningar och brottmål, att uppskatta resursåtgången för dessa samt att bedöma vad som ligger bakom utvecklingen. Vidare ingår att analysera utvecklingens eventuella påverkan på resultatutvecklingen så som den kommer till uttryck i kvantitativa indikatorer. Redovisningen från BRÅ kommer att innehålla detaljerade uppgifter i flera avseenden om brottmål med över 60 timmars huvudförhandlingstid i tingsrätten. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.

Statistik

Vissa uppgifter som kan ge en bild av hur situationen ser ut inom rättsväsendet när det gäller stora och komplicerade mål finns redan nu. Domstolsverket har tagit fram statistik för åren 2006–2016 som beskriver antalet brottmål som avgjorts i tingsrätt och hovrätt med 18 förhandlingstimmar eller mer. Statistiken innehåller en särredovisning av antalet sådana brottmål med 100 förhandlingstimmar eller mer. I den kategorin särredovisas i sin tur brottmål med 100–140 förhandlingstimmar och brottmål med mer än 180 förhandlingstimmar. Det ska understrykas att diskussionen om problemen med stora brottmål vid myndigheter och domstolar ofta avser mer omfattande ärenden än sådana som föranleder 18 huvudförhandlingstimmar. Fullständig statistik finns i *bilaga 5*.

Siffrorna, som ger en uppfattning om förekomsten av större mål i domstol under de senaste åren, speglar med stor sannolikhet i vart fall en lägstanivå av stora och komplexa förundersökningar vid

[20] Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende BRÅ.

polis- och åklagarmyndigheterna. Ett mål som kräver 18 förhandlingstimmar att presentera koncentrerat för rätten har med nödvändighet krävt stora förundersökningsresurser. Domstolsverkets statistik bör därför ge en viss uppfattning om förekomsten av stora och komplicerade ärenden också vid de brottsbekämpande myndigheterna.

Av statistiken kan bl.a. utläsas att det totala antalet brottmål som har avgjorts med förhandlingar i tingsrätt och hovrätt har minskat under den senaste tioårsperioden medan antalet stora mål har ökat. År 2006 avgjordes 65 338 brottmål med förhandlingar i tingsrätt och hovrätt och siffran har, med några fluktuationer, stadigt minskat fram till år 2016 då motsvarande siffra var 48 902 mål. Under samma tidsperiod ökade antalet mål med 18 eller fler förhandlingstimmar från 471 mål år 2006 till 666 mål år 2016[21]. När det gäller antalet av dessa med 100 eller fler förhandlingstimmar tycks utvecklingen gå kraftigt uppåt. Antalet sådana mål uppgick till 11 år 2006 och 24 år 2016.

Under samma tidsperiod har det totala antalet förhandlingstimmar i tingsrätt och hovrätt varierat årligen mellan som lägst 117 061 timmar (år 2006) och som högst 132 284 timmar (år 2011). År 2016 uppgick det totala antalet förhandlingstimmar i tingsrätter och hovrätter till 121 267. Antalet förhandlingstimmar i mål med 18 eller fler respektive 100 eller fler förhandlingstimmar har samtidigt ökat vid domstolarna från 15 525 timmar år 2006 till 24 496 timmar år 2016 (mål med 18 timmar) respektive från 1 782 timmar år 2006 till 4 123 timmar år 2016 (mål med 100 timmar).

[21] I denna siffra ingår samtliga mål med 18 eller fler förhandlingstimmar, dvs. även de mål med 100 eller fler förhandlingstimmar som särredovisas i statistiken.

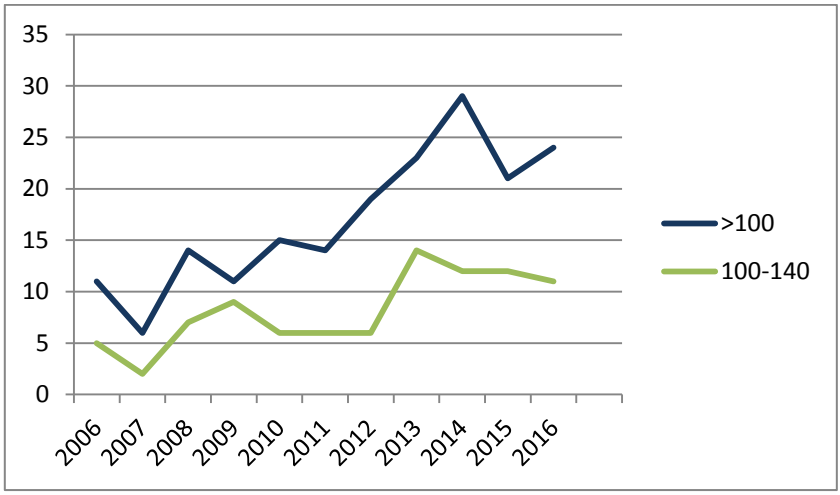
Tabell 2.1 Antal avslutade brottmål i tingsrätt och hovrätt 2006–2016

	Totalt antal mål	Antal med 18 eller fler förhandlings-timmar	Antal med 100 eller fler förhandlings-timmar	Totalt antal förhand-lingstimmar	Totalt antal förhand-lingstimmar i mål med 100 eller fler förhand-lingstimmar
2006	65 338	471	11	117 061	1 782
2007	67 736	502	6	118 946	1 060
2008	74 304	572	14	130 304	2 245
2009	63 057	594	11	126 059	1 382
2010	62 865	592	15	132 107	2 249
2011	60 777	645	14	132 284	2 398
2012	57 319	647	19	129 943	3 362
2013	52 726	661	23	126 368	3 793
2014	49 496	662	29	124 661	5 750
2015	49 083	627	21	121 113	3 593
2016	48 902	666	24	121 266	4 123

Källa: Domstolsverket

Med reservation för de begränsningar att dra slutsatser som följer med ett litet statistiskt underlag kan ändå konstateras en brant ökning av målen med en förhandlingstid motsvarande 100–140 förhandlingstimmar i tingsrätt och hovrätt under de allra senaste åren. Under åren 2006–2012 avgjordes 5 (2006), 2 (2007), 7(2008), 9 (2009), 6 (2010), 6 (2011) respektive 6 (2012) mål med 100–140 förhandlingstimmar i tingsrätt och hovrätt medan antalet sådana mål under åren 2013–2016 har uppgått till 14 (2013), 12 (2014), 12 (2015) respektive 11 (2016). Under den senare tidsperioden uppgick antalet mål med 140–180 förhandlingstimmar i tingsrätt och hovrätt till 2 (2013), 7 (2014), 4 (2015) respektive 6 (2016) och fler än 180 förhandlingstimmar till 7 (2013), 10 (2014), 5 (2015) respektive 7 (2016).

Figur 2.1 **Antal avslutade brottmål i tingsrätt och hovrätt 2006–2016 med >100 förhandlingstimmar och antalet av dessa med 100–140 förhandlingstimmar**



Källa: Domstolsverket

Domstolsverket har inom ramen för en myndighetsintern förstudie granskat stora brottmål med mer än 100 förhandlingstimmar i tingsrätt under åren 2011–2014[22]. I förstudien har all förhandlingstid räknats in, dvs. inte enbart huvudförhandlingstid. Av granskningen framgår bl.a. att 82 procent av dessa mål innefattar häktade personer. I de tio största brottmålen rör det sig om i genomsnitt 8,4 häktade personer per mål.

En relevant faktor vid en diskussion om åtgärder för en bättre hantering av stora brottmål är vilka brottskategorier som framför allt leder till stora förundersökningar och huvudförhandlingar. Av BRÅ:s preliminära slutsatser inom ramen för det pågående regeringsuppdraget om stora brottmål framgår beträffande målen i domstol att för 42 procent av brottmålen med minst 60 timmars huvudförhandling i tingsrätt under perioden 2006–2015 var ekonomisk brottslighet den dominerande brottstypen (104 mål). Det rörde sig främst om skattebrott, bokföringsbrott och bedrägeribrottslighet. Övriga brottstyper fördelades i lägre andelar.

[22] Uppgifter från Domstolsverkets interna förstudie om stora brottmål avslutade 2011–2014, promemoria i maj 2016.

Av Domstolsverkets årsredovisning för år 2015 framgår att förhandlingstiden per brottmål (alla brottmål) som avgjorts genom förhandling vid tingsrätterna har ökat varje år mellan åren 2008–2014, för att minska svagt år 2015[23]. Även vid hovrätterna har den genomsnittliga förhandlingstiden per brottmål som avgjorts genom förhandling ökat åren mellan åren 2012–2014.

2.1.4 Exempel på stora brottmål[24]

För att mer konkret åskådliggöra varför det pågår en så intensiv diskussion om processrätt och stora brottmål inom rättsväsendet kan ett antal exempel från hanteringen av stora förundersökningar och huvudförhandlingar vid myndigheter och domstolar vara belysande. I samtliga fall har åtalen bifallits helt eller huvudsakligen. I tre angivna fall har domen inte vunnit laga kraft.

Att beskriva ärenden med utgångspunkt i kvantitativa faktorer på det sätt som görs i exemplen har sina begränsningar. För att förstå orsakerna till ärendenas omfattning behövs enligt vad som redan sagts en sådan närmare analys som BRÅ genomför för närvarande inom ramen för sitt pågående regeringsuppdrag. Exemplen ger dock en uppfattning om hur vissa brottmål utmärker sig bl.a. i fråga om processmaterialets storlek, handläggningstider, resursåtgång, omfattning av frihetsberövanden och restriktionsanvändning samt processkostnader.

De stora brottmålen tar omfattande resurser i anspråk även från andra myndigheter än de som nämns i exemplen. Detta gäller inte minst Kriminalvården och Skatteverket. För Polismyndigheten är stora brottmål alltid förenade med betydande arbetsinsatser innan en förundersökning inleds då arbetet är inriktat mot underrättelsespaning och informationsinhämtning.

[23] Domstolsverkets årsredovisning 2015, s. 109.
[24] Exemplen i avsnittet bygger i huvudsak på inhämtade uppgifter från handläggande åklagare i ärendena.

Södertäljemålet – mord, människorov och utpressning[25]

Åtal väcktes mot 20 personer som påstods ha kopplingar till ett kriminellt nätverk för bl.a. 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. Polisens resursavsättning uppgick första året till cirka 67 000 timmar (motsvarande 41 personer), andra året cirka 56 000 timmar (motsvarande 34 personer) och tredje året till cirka 34 000 timmar (motsvarande 21 personer). 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.

”Vår krog och bar” – medhjälp till mord, grovt narkotikabrott m.m.[26]

Åtta personer åtalades med anledning av en skottlossning med automatvapen inom ramen för en pågående konflikt mellan två kriminella nätverk. Skottlossningen ledde till att två personer dog. Fem av de åtta personerna åtalades också för annan brottslighet, bl.a. grovt narkotikabrott. Förundersökningen omfattade drygt 13 000 sidor. Fem av de tilltalade var häktade med restriktioner under cirka ett år och tre månader. De tre övriga tilltalade var häktade med restriktioner under tidsperioder om 5–8 månader. Huvudförhandlingen i tingsrätten pågick i cirka 25 dagar under vilka 24 målsägande och 33 vittnen hördes. Kostnaderna för de offentliga försvararna uppgick

[25] Åklagarmyndighetens ärende nr AM-136672-10, Södertälje tingsrätt mål B 2781-10 och B 2376-12, Svea hovrätt mål B 8076-13.
[26] Åklagarmyndighetens ärende nr AM 114704-14, Göteborgs tingsrätts mål B 10647-14, Hovrättens för Västra Sverige mål B 3777-16.

i tingsrätten till drygt 17 miljoner kronor och för målsägandebiträdena till drygt 10,5 miljoner kronor. Tre åklagare har i olika omfattning arbetat med förundersökningen 30–80 procent av sin arbetstid. Samtliga tre åklagare har arbetat på heltid med ärendet under sammanlagt cirka fem månader då huvudförhandlingarna pågick. Hovrättsdomen har när detta skrivs ännu inte vunnit laga kraft.

”Rwanda 1” och ”Rwanda 2” – folkmord och grovt folkrättsbrott[27]

Förundersökningar inleddes i två separata ärenden på grund av information från Rwanda om att en i varje ärende utpekad person kunde misstänkas för delaktighet i folkmordet i Rwanda år 1994. Förundersökningen omfattade 5 000–6 000 sidor inför åtal i varje ärende. Ett antal tilläggsprotokoll tillkom i båda ärendena. När åtal väcktes hade de misstänkta varit häktade i tio månader respektive knappt ett år. Rättegångarna i tingsrätten pågick i cirka sex månader i båda målen. Cirka 50 personer hördes under respektive rättegång, huvudsakligen genom bevisupptagning i Rwanda eller från Rwanda via videolänk. Syn på plats genomfördes av domstolen i båda målen. Båda ärendena har hanterats av två åklagare parallellt. Försvararkostnaderna uppgick i tingsrätten till cirka 6 miljoner kronor respektive 8,5 miljoner kronor. Kostnaderna för målsägandebiträden uppgick i tingsrätten till cirka 7 miljoner kronor respektive 9,5 miljoner kronor. ”Rwanda 2” är överklagat men inte avgjort av hovrätten när detta skrivs.

”Liquid” – dopningsbrott och smuggling av dopningsmedel[28]

En person skötte tillsammans med ett antal medhjälpare mottagandet och vidareförmedlingen av dopningsmedel från en leverantör i Spanien. Förundersökningen pågick i cirka ett år och fem månader. Från Polismyndigheten arbetade 27 personer med ärendet. Initialt

[27] Åklagarmyndighetens ärende nr AM-61604-11, Stockholms tingsrätts mål B 18271-11, Svea hovrätts mål B 6659-13 och Åklagarmyndighetens ärende nr AM-161088-13, Stockholms tingsrätts mål B-12882-14 Svea hovrätts mål B 4951-16.
[28] Åklagarmyndighetens ärende nr ÅM 131660-09, Sundsvalls tingsrätts mål B 3192-09, Hovrättens för Nedre Norrlands mål B 871-11 och B 31-12.

frihetsberövades 44 personer, varav flertalet släpptes efter förhör eller en begränsad häktningstid. Två personer var frihetsberövade sammanlagt ett och ett halvt år varav med restriktioner knappt ett år. Förundersökningen omfattade drygt 30 000 sidor. Åtal väcktes mot 70 personer. Rättegången i tingsrätten pågick under drygt sju månader. Hovrättens prövning omfattade 35 personer. Försvararkostnaderna uppgick till cirka 59 miljoner kronor i tingsrätten och cirka 13 miljoner kronor i hovrätten. Initialt var flera åklagare inkopplade. Förundersökningsledaren var sysselsatt med ärendet på heltid i drygt ett år före åtalsbeslutet. Ytterligare två åklagare var sysselsatta med ärendet på heltid under cirka sju respektive fem månader före åtal. Heltidsengagemangen upphörde när tingsrättsförhandlingen var avlutad åtta månader efter att åtal hade väckts.

”Taxen” – grova bedrägerier[29]

Ärendet gällde grova bedrägerier mot Södertälje kommun under åren 2012–2014. Inom ramen för ett privat hemtjänstföretag tog personer betalt av kommunen för timmar och insatser som inte utförts alternativt inte behövts. Förundersökningen pågick i två år och tre månader. Den omfattade inför åtal cirka 30 000 sidor. Huvudmannen satt frihetsberövad drygt ett och ett halvt år. Övriga huvudmisstänkta var frihetsberövade 7,5 månader, 4 månader, 3 månader respektive 2 månader. Samtliga var belagda med restriktioner. 32 personer åtalades. 38 försvarare var förordnade. Förhandlingen i tingsrätten pågick i 94 dagar. Försvarkostnaderna uppgick till cirka 60 miljoner kronor. Två åklagare arbetade med ärendet under tre och ett halvt år respektive två år och åtta månader, varav på heltid under cirka två år. Ytterligare fyra åklagare arbetade på heltid med ärendet under vardera mer än ett år. Målet är överklagat men inte avgjort av hovrätten när detta skrivs.

[29] Åklagarmyndighetens ärende nr AM 167814-13, Södertälje tingsrätts mål B 2725-13, Svea hovrätts mål B9208-16.

”Selma” – grova bedrägerier och bidragsbrott[30]

Ärendet gällde grova bedrägerier och bidragsbrott mot Försäkringskassan. Förundersökningen pågick i ett år och tre månader. Den omfattade inför åtal cirka 22 000 sidor. Inledningsvis häktades 17 personer med restriktioner. De två huvudmännen var häktade med restriktioner i drygt två år och därefter fortsatt häktade utan restriktioner ytterligare fyra respektive sex månader. Övriga tilltalade var häktade i cirka en månad. 35 personer åtalades främst för grovt bedrägeri, grovt bidragsbrott och penninghäleri, grovt brott. Huvudförhandlingen i tingsrätten respektive hovrätten pågick i vardera cirka 75 dagar. Försvararkostnaderna uppgick till 140 miljoner kronor. Sammanlagt sju åklagare har arbetat med ärendet parallellt under olika tidsperioder.

”Spårvägen” – grova bedrägerier[31]

Ärendet avsåg grova bedrägerier under åren 2008–2011 mot ett kommunalt bolag i Göteborg. Förundersökning pågick inför det första åtalet under ett år och två månader. Fyra personer satt häktade i sex månader. I ett huvudmål var tio personer åtalade och ytterligare cirka fem personer åtalades i mål som handlades separat. Huvudförhandlingen i tingsrätten pågick under cirka 40 förhandlingsdagar och innefattade förhör med ett 60-tal bevispersoner.

”ATS Assistans” – grova bidrags-, skatte- och bokföringsbrott[32]

Åtal väcktes mot 17 personer för dels grova bidragsbrott, dels grova skatte- och bokföringsbrott. Förundersökningen pågick under cirka ett och ett halvt år. Den omfattade inför åtal cirka 16 000 sidor. Under huvudförhandlingen tillkom flera tilläggsprotokoll. Huvudförhandlingen i tingsrätten pågick under cirka tre månader (35 förhandlingsdagar) och i hovrätten under cirka två månader (20 för-

[30] Åklagarmyndighetens ärende nr AM-40900–12, Södertälje tingsrätts mål B 2700-12, Svea hovrätts mål B 5912-14.
[31] Ekobrottsmyndighetens ärende nr EB 3812-10, EB 2779-11, Göteborgs tingsrätts mål B 19132-10, B 5197-11 och B 11926-11, Hovrättens för Västra Sverige mål B 3956-12.
[32] Ekobrottsmyndighetens ärende nr EB 3955-13 m.fl., Örebro tingsrätts mål B 4693-12, Göta hovrätts mål B 2461-13.

handlingsdagar). Två personer satt häktade under cirka nio månader och tre ytterligare personer under ett par månader. Försvararkostnaderna i tingsrätten uppgick till cirka 21 miljoner kronor.

”Lyran” – lönegarantibedrägerier[33]

Åtal väcktes mot 33 personer för grovt bedrägeri och bedrägeri. Mer än 100 poliser, civila utredare och ekonomer arbetade med i förundersökningen som pågick i cirka sju månader. Av processekonomiska skäl delades huvudförhandlingen i tingsrätten upp i fem delar motsvarande en del för varje inblandat aktiebolag. Därför krävdes inte att en tilltalad deltog de rättegångsdagar då brottsmisstankar och bevisning avhandlades som inte var omedelbart relevanta för åtalet mot honom eller henne. Huvudförhandlingen i tingsrätten pågick i 29 dagar och i hovrätten i 19 dagar.

”Kameleont” – sexualbrott via internet[34]

En person åtalades för grova sexuella övergrepp och grovt förtal via internet mot 68 unga målsäganden. En samordnad förundersökning pågick under ett år. Två åklagare arbetade initialt med förundersökningen 30–80 procent av sin arbetstid. Det sista halvåret arbetade åklagarna 100 procent av sin arbetstid med förundersökningen. Vid Polismyndigheten arbetade tolv personer med utredningen, varav fem polisutredare/barnförhörsledare. Två offentliga försvarare och cirka trettio målsägandebiträden var förordnade. När åtal väcktes hade den misstänkte varit häktad med restriktioner i ett år. Rättegången i tingsrätten pågick i cirka 60 dagar. Samtliga målsägandeförhör upptogs vid personlig inställelse i rätten. Rättegången i hovrätten pågick i cirka 50 dagar. Kostnaderna för de offentliga försvararna uppgick i tingsrätten till drygt 4,5 miljoner kronor och i hovrätten till drygt 2 miljoner kronor. Kostnaderna för målsägandebiträdena uppgick i tingsrätten till 10,8 miljoner kronor och i hovrätten till drygt 5,3 miljoner kronor.

[33] Ekobrottsmyndighetens ärende nr EB-3570-12, Malmö tingsrätt mål B 9479-13, Hovrätten över Skåne och Blekinge mål B 2255-14.
[34] Åklagarmyndighetens ärende nr AM 54226-13, Solna tingsrätt mål B 8098-13, Svea hovrätts mål B 5801-15.

2.1.5 Processrätten och stora brottmål

Den nya rättsliga miljön med stora mål utmanar processrättens grundläggande principer på flera sätt. Processrätten är inte anpassad för de stora brottmålen.

Brottmålsprocessen är för det första mindre flexibel än den skulle behöva vara vid handläggningen av stora brottmål. Vidare bygger nuvarande utformning av åtals- och förundersökningsplikten i stor utsträckning på att alla misstankar utreds, vilket är en orealistisk tanke vid hanteringen av stora brottmål då mycket hårdhänta prioriteringar behöver göras. Dessutom bygger principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration på förutsättningen om ett betydligt mer begränsat processmaterial än vad som är fallet i stora brottmål.

Vid rättegångsbalkens ikraftträdande föreställde man sig knappast den utveckling med mycket omfattande processmaterial som nu har skett. Exempel från hanteringen vid de internationella krigstribunalerna visar att en omprövning av processprinciperna har varit nödvändig[35].

2.1.6 Slutsats om reformbehovet

De negativa effekterna av omfattande och komplexa brottmålsprocesser som pågår under lång tid är flera. Effektiviteten i brottsbekämpningen riskerar att sjunka. Häktningstiderna och restriktionsanvändningen riskerar att öka. Sverige har återkommande fått skarpt formulerad internationell och nationell kritik för vår häktnings- och restriktionsanvändning[36]. Påfrestningen för de enskilda personer som direkt eller indirekt berörs av brottmålet tilltar. Detta gäller inte minst målsäganden och tilltalade som kan få sina vardagsliv fullständigt förändrade av långdragna rättsprocesser, men även vittnen kan uppleva stor press av att förväntas lämna uppgifter i upprepade förhör lång tid efter händelser. Kostnaderna

[35] Jfr Klamberg, Mark ”Mekanismer vid internationella domstolar för att effektivisera och begränsa processernas omfattning ”, *bilaga 6* till detta betänkande.
[36] Jfr Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT), FN:s kommitté mot tortyr (CAT), dess underkommitté (SPT), FN:s specialrapportör mot tortyr och FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) samt på nationell nivå t.ex. Barnombudsmannens årsrapport 2013 *Från insidan, barn och ungdomar om tillvaron i arrest och häkte*.

för samhället stiger. Särskilt allvarligt är de problem med att upprätthålla en rättssäker prövning som riskerar att uppstå då rättsväsendet ställs inför ett omfattande och därmed svåröverskådligt processmaterial. När stora delar av rättsväsendets resurser allt oftare binds upp i enstaka långdragna processer finns det också en risk att annan brottslighet nedprioriteras på ett sådant sätt att den inte kommer att bli föremål för utredningsåtgärder eller lagföring. En sådan utveckling riskerar på sikt att försvaga själva straffsystemets legitimitet.

Rättegångsbalkens regler utformades på 1940-talet med utgångspunkt i ett samhälle som på flera sätt är väsensskilt från dagens. Utvecklingen av stora förundersökningar och mål under senare år och de påfrestningar för rättsväsendet och enskilda som är följden har gjort behovet av en reform av brottmålsprocessen mer akut än tidigare.

2.2 En processrätt anpassad även för stora mål

Bedömning: En grundläggande förutsättning för en välfungerande brottmålsprocess är att anklagelser om brott prövas inom rimlig tid och med hög kvalitet. Brottmålsförfarandet måste präglas av flexibilitet utan att förutsebarhet och rättssäkerhet går förlorad.

En grundläggande förutsättning för en välfungerande brottmålsprocess är att anklagelser om brott prövas inom rimlig tid och med hög kvalitet. Den brottsanklagades rättigheter måste bevakas liksom brottsofferintresset. För att uppnå en på detta sätt effektiv och rättssäker process måste de straffprocessuella reglerna vara ändamålsenligt utformade.

Nuvarande rättegångsordning är anpassad för mål av relativt begränsad omfattning. Utvecklingen mot allt större och mer komplicerade förundersökningar och rättegångar ställer nya krav på det processrättsliga regelverket. Stora brottmål kan behöva hanteras på ett annat sätt än mål av mindre omfattning. Samtidigt är det viktigt att inte skapa parallella system i straffprocessrätten. Syftet med de förslag vi lämnar är att säkerställa en effektiv och rättssäker prövning av alla brottmål.

Den allmänna utgångspunkten för våra överväganden är att brottmålsförfarandet måste präglas av flexibilitet utan att förutsebarhet och rättssäkerhet går förlorad. För att möjliggöra detta är det vår utgångspunkt att parterna bör få ett större ansvar för processen. Detta synsätt förutsätter bl.a. ett större genomslag för parternas positioner när straffprocessens innehåll bestäms. Det förutsätter också en genomtänkt prioritering av rättsväsendets resurser. Dessutom är det en förutsättning att straffprocessen är anpassad till den alltmer genomgripande digitaliseringen i samhället. Om brottmålsprocessen inte begagnar sig av de tekniska möjligheter som finns att tillgå blir prövningen mer tungrodd än som borde vara fallet. För att åstadkomma en bättre straffprocess enligt våra utgångspunkter kan, i enlighet med vad som också uttrycks i våra direktiv, reglerna om åtals- och förundersökningsplikt samt om omedelbarhet, muntlighet och koncentration behöva omprövas i vissa avseenden.

2.3 Hur redovisas våra reformförslag?

Vårt reformförslag har två delar. Den ena delen rör reglerna om förundersökning och förberedelse i brottmål (*straffprocessens ramar*). Huvuddelen av detta delbetänkande ägnas åt denna del av reformen.

Den andra delen rör reglerna om vilket underlag som domstolen ska grunda sina avgöranden på (*domstolens beslutsunderlag i brottmål*). Frågan om domstolens beslutsunderlag har redan väckts av regeringen genom utredningens uppdrag att överväga en utökad användning av förhör som dokumenterats under förundersökningen i domstolsprövningen. Vår ambition är att i december 2017 presentera ett fullständigt förslag i denna fråga för regeringen att ta ställning till. Förutom förhörsfrågan omfattar denna del av reformförslaget frågan om utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Huvuddelen av de skäl som anges i våra direktiv för en utökad användning av dokumenterade förhör kan anföras för en utökad skriftlighet i domstolen. Flera av de skäl som inom ramen för vårt uppdrag kommer att behöva prövas för och emot en utökad användning av dokumenterade förhör vid rättens prövning har relevans även för frågan om utökade skriftliga inslag i prövningen. De slutsatser som vår analys av förhörsfrågan leder till bör

därför utgöra grunden för en analys av utökade skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål. Frågan om skriftlighet kommer mot bakgrund av detta inte att utvecklas närmare i detta delbetänkande.

3 Nuvarande ordning inklusive viss praxis

3.1 Sammanfattning

Ramarna för straffprocessen bestäms i stor utsträckning av förundersökningen och åtalet men också av domstolen under förberedelsen av brottmålet och av den misstänktes inställning. Kapitlet innehåller en beskrivning av nuvarande ordning i de avseenden som har betydelse för våra fortsatta överväganden, inklusive uppgifter om praxis i vissa relevanta frågor.

3.2 Förundersökningens syften, grundprinciper och ledning

3.2.1 Syften

Reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken och kompletterande verkställighetsföreskrifter i förundersökningskungörelsen. Regleringen i rättegångsbalken är i stor utsträckning av ramkaraktär och i princip begränsad till sådant som berör inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter, dvs. tvångsmedelsanvändning och andra rättssäkerhetsfrågor. Skälet till att kapitlet om förundersökning i stor utsträckning saknar detaljreglering är att reglerna måste medge ett visst handlingsutrymme för att de ska vara praktiska tillämpbara vid olika sorters förundersökningar.

Förundersökningen har enligt vad som framgår av 23 kap. 2 § RB två huvudsyften. Det ena är att utreda vem som kan misstänkas för det aktuella brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal. Det andra är att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang i domstolen. Ytterligare syften kan sägas vara att ge den misstänkte insyn i utredningen så att han eller hon kan

förbereda sitt försvar effektivt och att enligt 22 kap. 22 § RB klargöra eventuella skadeståndsanspråk[37].

3.2.2 Grundprinciper

De grundläggande principerna för förundersökningens genomförande framgår av 23 kap. 4 § RB. En förundersökning ska för det första bedrivas objektivt vilket innebär att förundersökningsledaren och den som biträder honom eller henne ska söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel (*objektivitetsprincipen*). Bestämmelsen om objektivitet vid brottsbekämpningen syftar ytterst till att säkerställa att ingen oskyldig döms för brott. Det grundläggande synsättet bakom objektivitetsprincipens tillämpning i straffrättskipningen är att allmänintresset – som företräds av polis, åklagare och andra brottsbekämpande myndigheter – inte bara kräver att en brottsling ska fällas till ansvar utan också att inte någon oskyldig straffas[38]. För att tydliggöra att kravet på objektivitet gäller såväl före som under förundersökningen samt efter att åtal har väckts har bestämmelsen i rättegångsbalken nyligen formulerats om[39].

Det objektivitetsprincipen ger uttryck för kan formuleras som att om förundersökningsledaren inhämtar viss utredning som visar sig tala till en misstänkts förmån, så får den utredningen inte hållas utanför förundersökningsmaterialet[40]. Förundersökningsledaren måste också vara uppmärksam på att det i protokollet inte utelämnas uppgifter såsom betydelselösa när de kan vara av betydelse för försvaret. JO har påpekat att förundersökningsledaren måste komma ihåg att han eller hon inte fullt ut kan överblicka vilken information som från försvarets synpunkt kan framstå som betydelsefull[41]. Utgångspunkten måste därför enligt JO vara att det är den misstänkte och försvararen, inte polis och åklagare, som avgör om en uppgift är av betydelse för försvaret eller inte[42].

[37] Prop. 1994/95:23 s. 73, SOU 2005:84 s. 108.
[38] SOU 1926:32 s. 70.
[39] Prop. 2015/16:68.
[40] SOU 2010:14 s. 60.
[41] JO 1964 s. 212.
[42] JO 2007/08 s. 87 (”Fallet Ulf”).

Av 23 kap. 4 § RB framgår vidare att förundersökningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet (*hänsynsprincipen*). Förundersökningen ska också bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (*skyndsamhetsprincipen*) och om det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen, ska den läggas ned.

Vid beslutsfattande inom ramen för en förundersökning ska även ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas. *Ändamålsprincipen* innebär att en regel som tillåter ett ingripande inte får användas för något annat ändamål än vad lagstiftaren har avsett. Detta ändamål framgår normalt av regelns ordalydelse. *Behovsprincipen*, som är oreglerad, innebär att ett ingripande bara får ske när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. *Proportionalitetsprincipen* innebär att en åtgärd ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Principen anses gälla generellt men är också lagreglerad i framför allt de enskilda bestämmelserna om tvångsåtgärder i rättegångsbalken[43].

3.2.3 Förundersökningsledning

Ett beslut att inleda en förundersökning fattas, enligt 23 kap. 3 § RB, av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Förundersökningen kan inom vissa i lag angivna områden även ledas av Tullverket eller Kustbevakningen. Om det är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket eller Kustbevakningen som har inlett förundersökningen och det rör sig om en sak som inte är av enkel beskaffenhet ska förundersökningsledningen övertas av åklagare så snart någon är skäligen misstänkt för brottet. Den närmare definitionen av vad som utgör brott av enkel beskaffenhet regleras på myndighetsnivå i fördelningscirkulär. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl. Vid bedömningen av frågan om särskilda skäl ska anses föreligga har frågor om kompetens betydelse.

En åklagares förundersökningsledarskap är personligt. I de fall förundersökningen leds av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen,

[43] Se t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket RB och 27 kap. 1 § tredje stycket RB.

Tullverket eller Kustbevakningen är behörigheten delegerad till vissa befattningshavare inom myndigheten.

Förundersökningsledaren har, enligt vad som framgår av 1 a § FUK, ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren ska se till att utredningen bedrivs effektivt och objektivt så att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara samt ge dem som biträder utredningen behövliga direktiv för arbetet. Det är helt enkelt förundersökningsledarens ansvar att de beslut och prioriteringar som sker inom ramen för en förundersökning leder till en förundersökning som uppfyller grundprinciperna för genomförandet. I förundersökningsledarens uppdrag ingår enligt 22 kap. 2 § andra stycket RB att i vissa fall underrätta målsäganden om möjligheten att framställa enskilt anspråk. En rad beslutsbefogenheter är kopplade till förundersökningsledarskapet enligt bestämmelser i olika författningar[44]. Vissa uppgifter är förbehållna åklagare, bl.a. åtgärder som kräver en framställan till domstol[45].

Förundersökningsledarskapet brukar beskrivas som odelbart. JO har ansett att det inte är förenligt med förundersökningsledarens helhetsansvar att organisera arbetet på sådant sätt att en åklagare, sida vid sida med den åklagare som är förundersökningsledare, fattar beslut om exempelvis tvångsmedel[46]. Det finns enligt JO däremot inget som hindrar att en assisterande åklagare tillfälligt träder in i rollen som förundersökningsledare när den ursprungligt utsedde förundersökningsledaren har förhinder. Det finns inte heller något hinder mot att det under ledning av olika förundersökningsledare samtidigt bedrivs förundersökningar mot en viss person avseende skilda brott. Att förundersökningsledningen i ett sådant fall lämpligen bör samordnas för att lagföra brotten samtidigt är en annan sak[47].

Regeringen bedömde nyligen att det inte bör införas en reglering om att två eller flera åklagare tillfälligt ska kunna dela på ledningen av en förundersökning[48]. Ett av skälen som angavs för denna bedöm-

[44] Behörigheten att självständigt besluta om tvångsmedel som exempelvis hämtning till förhör (6 § FUK), beslag (27 kap. 4 § RB), husrannsakan (28 kap. 4 § RB) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB) kan särskilt nämnas.
[45] T.ex. begäran att rätten utser sakkunnig eller meddelar editionsföreläggande rörande skriftliga bevis eller allmänna handlingar 23 kap. 14 § RB.
[46] JO 2006/07 s. 59.
[47] JO 1998/99 s. 84.
[48] Prop. 2015/16:68 s. 37.

ning var att ett rättsligt ansvar för förundersökningsledaren är en nödvändig förutsättning för att straffrättskipningens roll- och ansvarsfördelning ska fungera. Som skäl mot att införa regler om ett delat förundersökningsledarskap framhölls risken för att den enskildes rättssäkerhetsintressen inte tas tillvara och för ett sämre utredningsresultat. Ett delat förundersökningsledningsansvar bedömdes dessutom riskera att försvåra för den externa tillsyn och kontroll som exempelvis JK och JO bedriver.

Även om domstolar normalt inte hanterar brottmål före det att åtal har väckts kan ett mål anhängiggöras vid en domstol under pågående förundersökning för förordnanden av målsägandebiträde eller offentlig försvarare eller för ställningstaganden avseende något straffprocessuellt tvångsmedel i enlighet med vad som närmare regleras i 24–28 kap. rättegångsbalken. Då domstolen ger tillstånd till användning av tvångsmedel, får domstolen också ett kontrollansvar över att förundersökningen bedrivs tillräckligt skyndsamt.

3.3 Åtals- och förundersökningsplikt

3.3.1 Åtalsplikt

I svensk rätt gäller obligatorisk åtalsplikt och en därmed sammanhängande förundersökningsplikt. Den obligatoriska åtalsplikten regleras i 20 kap. 6 § RB och innebär att åklagare, om inte något annat är stadgat, ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Utgångspunkten är att åklagaren är skyldig att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol.

Rättssystem med en obligatorisk åtalsplikt som det svenska bygger på den s.k. legalitetsprincipen som innebär att åklagaren vid åtalsbeslutet enbart ska ta ställning till om den gärning som prövas utgör ett brott enligt gällande lag och i sådant fall om bevisningen är tillräcklig för att leda till en fällande dom. Motsatsen är system med relativ åtalsplikt som bygger på den s.k. opportunitetsprincipen då åklagaren, även om bevisningen är tillräcklig, också ska pröva om åtalet är lämpligt ur allmän synpunkt. Åklagaren har inom ramen för system som utgår från opportunitetsprincipen större kriminal- och rättspolitisk handlingsfrihet. Rättssystem med en obligatorisk åtalsplikt som grundläggande princip avser att främja en rättstillämpning

i enlighet med principerna om legalitet, likabehandling och förutsebarhet och därmed motverka misstankar om att ovidkommande hänsyn avgör om åtal ska väckas.

3.3.2 Förundersökningsplikt

Förundersökningsplikten innebär en skyldighet att utreda de brott som begås. Av 23 kap. 1 § RB följer att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Nedre gränsen för att inleda en förundersökning är förhållandevis lågt satt. Avsikten är att även relativt oklara brottsmisstankar ska utredas inom ramen för reglerna om förundersökning. Misstanken måste avse en konkret gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har begåtts[49].

En förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. En förundersökning behöver enligt 23 kap. 22 § RB vidare inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter eller som har koppling till en pågående rättegång (s.k. förenklad utredning).

Om det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning ska denna enligt 23 kap. 4 § andra stycket andra meningen RB läggas ned. Om någon skäligen misstänkt person inte har kunnat hittas, spår efter brottslingen inte har kunnat anträffas, den misstänkte har avlidit eller avvikit, den misstänkte är oskyldig eller det framkommer att det inte föreligger något brott så finns i regel inte någon anledning att fullfölja förundersökningen[50].

3.3.3 Åtalsunderlåtelse

Av bestämmelsen i 20 kap. 7 § RB framgår att åklagare, under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, i vissa fall får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse). Åtal får underlåtas om det kan antas att det aktuella

[49] Ekelöf, SvJT 1982 s. 658.
[50] Prop. 1981/82:41 s. 33.

brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet eller om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd. Åtal får även underlåtas i andra fall om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks (s.k. extraordinära fall).

Vid förundersökning mot personer under 18 år finns det utökade möjligheter till åtalsunderlåtelse enligt 17 § LUL, s.k. straffvarning. I fråga om unga lagöverträdare har det ansetts att de tillrättaförs bättre genom fostrande och utbildande åtgärder än genom tidsbestämda frihetsstraff[51]. Motivet till åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare är alltså kriminalpolitiskt snarare än processekonomiskt.

Alla beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter att det är klarlagt i utredningen, t.ex. genom ett erkännande, att den misstänkte har begått brottet. Beslutet motsvarar en lagföring av brottet som registreras i belastningsregistret och kan beaktas vid ett efterföljande återfall.

Reglerna om åtalsunderlåtelse bygger på ställningstagandet att en processordning som innebär att åtal alltid väcks om det finns förutsättningar för det i många fall skulle uppfattas som alltför rigid och rentav stötande[52]. Inget modernt samhälle har kunnat frambringa resurser för att beivra alla i och för sig straffbelagda beteenden som medborgarna gör sig skyldiga till. Rättspolitiskt har det ansetts orealistiskt att staten skulle ha som ambition att lagföra alla straffbara gärningar. En betydande prioritering är därför nödvändig. Redan vid rättegångsbalkens ikraftträdande fanns det, trots en mycket stark ambition att upprätthålla de nya processprinciperna utan undantag, en begränsad möjlighet att underlåta åtal[53].

Den 1 juli 2016 trädde en lagändring i kraft som innebar minskade möjligheter till s.k. konsumtionsdom vid ny eller nyupptäckt

[51] Prop. 1944:8 s. 31, Prop. 1964: 10 s. 158.
[52] Prop. 1994/95:23 s. 86.
[53] SFS 1942:740.

brottslighet[54]. Lagändringen innebär att tillämpningen av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse kommer att påverkas i viss mån[55].

3.3.4 Förundersökningsbegränsning

Reglerna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB innebär att en förundersökning får läggas ned av processekonomiska skäl trots att det i och för sig av andra skäl finns anledning att fullfölja den. Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt reglerna om förundersökningsbegränsning föreligger redan innan förundersökning har inletts, får det beslutas att förundersökning inte ska inledas. Förundersökningsbegränsning får ske i två angivna fall.

Av 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB följer att en förundersökning får läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader (s.k. disproportionsfall). Bestämmelsen syftar till att förhindra en orimlig resursanvändning i den brottsutredande verksamheten och ska tillämpas i de undantagsfall då kostnaderna för utredningen är till den grad oproportionerliga i förhållande till sakens betydelse att det inte är rimligt att fortsätta utredningen[56]. Vid avvägningen ska de allmänna och enskilda intressen som i det särskilda fallet talar emot att förundersökningen läggs ned beaktas. Skäl som kan tala mot en förundersökningsbegränsning i det enskilda fallet är bl.a. brottets art, omständigheterna vid brottets begående samt brottsoffrets ställning eller att det behövs ett klargörande av ett osäkert rättsläge.

Av 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB följer vidare att en förundersökning får läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Någon motsvarande allmän möjlighet att besluta

[54] Prop. 2015/16:151.
[55] Jfr Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, RåR 2008:2, konsoliderad version, de ursprungliga riktlinjerna beslutades den 19 december 2008.
[56] Prop. 2011/12:10 s 30.

om förundersökningsbegränsning om man kan förvänta sig en åtalsunderlåtelse enligt 17 § LUL finns inte. Det har nämligen förutsatts att en förundersökning och ett beslut om åtalsunderlåtelse i allmänhet har en särskild betydelse som varning för en ung person som begår brott[57].

Möjligheten att begränsa en förundersökning av processekonomiska skäl motiverades då bestämmelsen infördes i rättegångsbalken med att polis och åklagare skulle få bättre möjligheter att använda sina resurser till att utreda allvarlig brottslighet[58]. Föredraganden framhöll då att förundersökningsbegränsning ger en möjlighet att lägga ned en förundersökning av det skälet att förundersökningens fullföljande skulle föra med sig kostnader eller arbetsinsatser som ter sig oproportionerliga eller meningslösa när man sätter dem i relation till den samhällsreaktion som kan komma i fråga för brottsligheten. Regeringen uttalade några år senare att även om inget fall i teorin är omöjligt att utreda är det närmast självklart att verkligheten sätter en gräns för vilka insatser som kan göras för att utreda ett brott[59]. Principen om förundersökningsplikt borde därför, enligt vad regeringen då anförde, tolkas på det sättet att den innebär en skyldighet att inleda utredning endast då det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppklarad och någon kan lagföras för brottet.

Till skillnad från beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter ett beslut om förundersökningsbegränsning inte att skuldfrågan är klarlagd. I stället ska en hypotetisk bedömning av åtalsfrågan göras under antagande att förundersökningen avslutats och skuldfrågan klarlagts. Eftersom skuldfrågan inte måste utredas kan de brottsutredande myndigheterna i ett tidigt skede avbryta utredningsarbetet med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning. Från processekonomisk synpunkt är förundersökningsbegränsning därför av särskilt stor betydelse[60].

[57] Prop. 1981/82:41 s. 21, prop. 1984/85:3 s. 26.
[58] Prop. 1981/82:41.
[59] Prop. 1994/95:23 s. 96.
[60] Prop. 1984/85:3 s. 20.

3.3.5 Ytterligare undantag från åtals- och förundersökningsplikten

Ytterligare undantag från åtals- och förundersökningsplikten finns i reglerna om åtalsprövning för vissa brott och om preskription av gamla brott. Även möjligheterna att lagföra lindrigare brottslighet genom ordningsbot eller strafföreläggande enligt bestämmelserna i 48 kap. rättegångsbalken medger undantag från huvudregeln att åtal ska väckas. Polismans befogenhet att meddela rapporteftergift utgör också undantag från huvudregeln.

3.3.6 Praxis

Av Åklagarmyndighetens årsredovisning för år 2015 framgår att beslut om förundersökningsbegränsning utgjorde 57 procent av de beslut som fattats under året om att inte inleda en förundersökning (motsvarande cirka 4 000 beslut)[61]. Det framgår vidare att 18 procent av besluten om att lägga ned en förundersökning (motsvarande cirka 21 000 beslut) var beslut om förundersökningsbegränsning. Beslut om åtalsunderlåtelse utgjorde cirka 5 procent av det totala antalet beslutade brottsmisstankar (cirka 23 000 beslut). Åren 2014 och 2013 uppvisar motsvarande siffor. Av Ekobrottsmyndighetens rapport om tillämpningen av reglerna om förundersökningsbegränsning från oktober 2016 framgår att andelen beslut om förundersökningsbegränsningar under flera år har motsvarat cirka 20 procent av brottsmisstankarna som hanteras vid myndigheten[62].

Utredningen om förundersökningsbegränsning, som år 2010 bl.a. föreslog utökade möjligheter till förundersökningsbegränsning, redovisade i sitt betänkande viss statistik för åren 2006–2009[63]. Utredningen konstaterade att antalet beslut om förundersökningsbegränsning hade ökat från 30 000 beslut år 2006 till 41 000 beslut år 2009. Cirka 85 procent av besluten var beslut att lägga ned en förundersökning. Antalet beslut om att inte inleda förundersökning på grund av förundersökningsbegränsning varierade mellan 5 500–6 300 under de aktuella åren. Åtalsprövningsreglerna var den främsta

[61] Åklagarmyndighetens årsredovisning 2015, s. 61.
[62] Ekobrottsmyndighetens rapport Tillämpningen av reglerna om förundersökningsbegränsning, oktober 2016.
[63] SOU 2010:43 s. 51.

anledningen till förundersökningsbegränsning inledningsvis. Under pågående förundersökning fattades enligt utredningen beslut om förundersökningsbegränsning oftast för att personen misstänktes eller hade dömts för annat brott.

3.4 Insyn och delaktighet i brottmålet

3.4.1 Delgivningens betydelse för den misstänkte

När det inom ramen för en förundersökning finns en skälig misstanke som kan riktas mot en viss person ska personen enligt 23 kap. 18 § första stycket RB underrättas om misstanken vid ett förhör. Brottsmisstanken som delges ska vara konkret grundad och i princip ange vilken eller vilka gärningar som avses[64].

Frågan hur ingående brottet ska anges i en underrättelse beror enligt vad JO har uttalat på omständigheterna i det enskilda fallet[65]. I de fall där det brottsliga handlandet är känt och tveksamheten gäller vem som är gärningsman bör underrättelsen omfatta allt det som för undersökningsledaren vid tillfället är känt, i den mån det är nödvändigt för att för den misstänkte klargöra vilket förfarande från hans sida som förundersökningen avser. I de fall där enskildheterna i det handlande som misstänks vara brottsligt ännu inte är klarlagda, medan gärningsmannens identitet är känd, har JO ansett det godtagbart att brottet beskrivs på ett mindre preciserat sätt och att man då inte bör ställa högre krav än att beskrivningen ges den noggrannhet som tillgängligt utredningsmaterial medger. Om det efter att delgivning av misstanke har skett framkommer i utredningen att det rör sig om ett allvarligare brott än det som har delgetts den misstänkte ska i princip den misstänkte delges det nya brottet även om det rör sig om samma gärning[66].

Av Europadomstolens praxis framgår det att rätten att försvara sig förutsätter att den tilltalade får fullständig och detaljerad information om anklagelsen mot honom, inklusive uppgift om den rätts-

[64] Jfr t.ex. JO 1989/90 s. 60.
[65] JO 1964 s. 113.
[66] JO 1981/82 s. 67.

liga kvalificeringen av brottet. Sådan underrättelse måste lämnas antingen vid åtalet eller under rättegången genom justering av åtalet[67].

Syftet med underrättelsen om misstanke enligt 23 kap. 18 § RB är bl.a. att den misstänkte ska kunna begagna sin rätt att anlita försvarare vid förundersökningen och i övrigt tillvarata sina intressen. I samband med delgivningen av misstanke ska den misstänkte enligt 21 kap. 3 och 3 a §§ RB upplysas om rätten att redan under förundersökningen anlita en försvarare och att offentlig försvarare förordnas för honom eller henne. Ytterligare information, om bl.a. rätten till biträde och tolk samt rätten att tiga, som ska lämnas i samband med delgivningen av misstanke framgår av 12 § FUK. Särskilda bestämmelser om underrättelsen finns i 9 § tredje stycket FUK (vid framställning till rätten om vittnesförhör under förundersökningen), 24 kap. 9 § RB (vid gripande eller anhållande), 25 kap. 4 § RB (vid reseförbud), 27 kap. 13 § RB (vid beslag) och 28 kap. 9 § RB (vid husrannsakan).

Bestämmelserna om delgivning innebär att förundersökningen får en mer ackusatorisk karaktär[68]. Det brukar sägas att den misstänkte efter det att han eller hon har underrättats om skälig misstanke övergår till att vara en part i brottmålsförfarandet[69].

Med delgivningen av misstanke följer enligt 23 kap. 18 § första stycket RB en rätt för den misstänkte och hans eller hennes försvarare att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen. De har också rätt att ange den utredning som de anser önskvärd och i övrigt anföra vad som anses nödvändigt. Underrättelse om detta ska lämnas till den misstänkte och försvararen som ska få skäligt rådrum för att gå igenom förundersökningen. Regleringen av ”löpande delgivning” som sker under en pågående förundersökning och ”slutdelgivning” som ska ske då förundersökningen är klar skiljer sig åt i vissa avseenden.

Regeringen har, som ett resultat av Insynsutredningens arbete, nyligen lämnat förslag om författningsändringar som tydliggör vilken rätt misstänkta, tilltalade och redan dömda personer har att ta

[67] I.H. m.fl. mot Österrike.
[68] SOU 1926:32 s. 48.
[69] Fitger m.fl., Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentaren till 23 kap. 18 § och SOU 2010:14 s. 87.

del av utredningsmaterial[70]. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 april 2017 och presenteras i relevanta delar i följande avsnitt.

3.4.2 Löpande delgivning

Det är förundersökningsledaren som med hänsyn till utredningsarbetet avgör i vad mån ”löpande delgivning” under pågående förundersökning kan ske. Bara om undersökningsledaren kan motivera varför delgivning av en viss uppgift skulle vara till nackdel för förundersökningen kan uppgiften undanhållas den misstänkte[71]. Den som anhålls eller häktas har, enligt 24 kap. 9 a § RB, alltid rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning.

Det är också förundersökningsledaren som bestämmer på vilket sätt den löpande delgivningen ska ske. Under pågående förundersökning har den misstänkte enligt gällande ordning inte någon rätt till kopior av utredningsmaterialet. Någon förändring i detta avseende föreslås inte i det nyligen lämnade lagförslaget om misstänktas rätt till insyn i förundersökningar som nämns ovan[72].

Med hänsyn till objektivitetsprincipen och den misstänktes rätt att försvara sig bör rätten att delges information under pågående förundersökning betraktas som kontinuerlig efterhand som nytt förundersökningsmaterial kommer in[73]. En noggrann avvägning mellan intresset av en effektiv brottsutredning och en rättssäker process måste göras i de enskilda fallen. Hur denna avvägning ska gå till kan beskrivas med avstamp i vad som gäller för förundersökningssekretessen enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL som att den misstänkte inte ska få en insynsrätt som medför att han eller hon kan anpassa sina uppgifter, förstöra bevisning eller på annat sätt sabotera utredningen om den misstänkta brottsligheten[74]. Bedömningen av i vilken utsträckning löpande delgivning kan ske blir i normalfallet beroende av i vilket skede en förundersökning befinner sig.

[70] Prop. 2015/16:68.
[71] JO 1992/93 s. 203.
[72] Prop. 2016/17: 68.
[73] SOU 2010: 14 s. 64.
[74] SOU 2010:14 s, 65.

Av regeringens förslag till lagändringar med anledning av Insynsutredningens betänkanden framgår att det ska tydliggöras i rättegångsbalken att den misstänktes fortlöpande rätt till insyn i förundersökningen inträder vid den tidpunkt då han eller hon underrättas om skälig misstanke om brott[75]. Rätten att ta del av förundersökningen gäller i detta skede endast i den mån det kan ske utan men för utredningen. När det finns en rätt till insyn enligt rättegångsbalken ska den enligt vad som anges i förslaget undantagsvis kunna begränsas om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

3.4.3 Slutdelgivning

Den slutdelgivning som ska ske då förundersökningen är klar syftar ytterst till att ge den misstänkte en möjlighet att förhindra ett obefogat åtal[76]. Slutdelgivningen är till skillnad från den löpande delgivningen absolut i den meningen att åtal inte får väckas innan sådan delgivning har skett. Slutdelgivningen kan också beskrivas som absolut i betydelsen att den misstänkte vid delgivningen i princip har rätt att ta del av hela förundersökningsmaterialet, oavsett om detta redovisas i ett förundersökningsprotokoll eller utgör s.k. ”sidomaterial” eller ”slask”[77]. Åklagaren ska lämna ut all bevisning oavsett om den talar till den misstänktes fördel eller nackdel för att rättegången ska anses rättvis i europarättens mening[78].

Det ska dock sägas att den misstänktes rätt till insyn enligt Europakonventionen inte är undantagslös utan medger att motstående intressen, exempelvis skyddet för ett viktigt allmänt intresse, kan beaktas[79]. JO har i denna fråga utvecklat att de motstående intressen som kan behöva beaktas är bl.a. risk för hämndaktioner mot vittnen, skydd för andra individers grundläggande rättigheter och skydd för polisiära utredningsmetoder[80]. De svårigheter som kan

[75] Prop. 2016/17:68 s. 57.
[76] JO 1956 s. 86.
[77] JO 1964 s. 214 jfr dock JK:s beslut 2006-09-21 dnr 3704-04-21, NJA 1996 s. 439 och Fitger m.fl. Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentaren till 23 kap. 18 §.
[78] Edwards mot Förenade kungariket.
[79] Jfr t.ex. Atlan mot Förenade kungariket, SvJT 2001 s. 619.
[80] JO 2007/08 s. 87 (”Fallet Ulf”).

drabba försvaret genom en begränsning av dess rättigheter på ett fullgott sätt måste motverkas genom andra processuella arrangemang. Europadomstolen har i denna fråga uttalat att det i vissa fall kan vara nödvändigt att undanhålla vissa uppgifter från försvaret i syfte att bevara de grundläggande rättigheterna för en annan individ eller för att skydda ett viktigt allmänintresse[81].

Någon närmare reglering om hur slutdelgivningen ska ske finns inte i rättegångsbalken. JO har emellertid uttalat att underrättelsen till den misstänkte måste markera om visst utredningsmaterial rensats bort som sidomaterial[82]. Att underlåta att lämna sådan information står enligt JO i strid med rätten till en rättvis rättegång i Europakonventionen.

Det åligger åklagaren att förvissa sig om att en korrekt delgivning ägt rum[83]. Det krävs inte att den misstänkte och försvararen faktiskt läser förundersökningsmaterialet[84]. De måste dock alltid få tillräcklig tid att gå igenom materialet. Hur lång tid som krävs beror dels på materialets omfång, dels på om de redan tidigare fått del av uppgifter ur materialet. Det är inte tillräckligt med bara en hastig genomläsning vid ett förhör[85]. Åklagaren är skyldig att avvakta med sitt beslut i åtalsfrågan till dess att tiden som getts för genomgång av materialet har löpt ut[86].

Regeringen har föreslagit lagändringar från och med den 1 april 2017 som innebär att det ska tydliggöras i rättegångsbalken och offentlighets- och sekretesslagen att den misstänkte efter att ha underrättats om att förundersökningen slutförts, har en ovillkorlig rätt till insyn i allt förundersökningsmaterial som har betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan[87]. Rätten till insyn i sidomaterialet ska i detta skede undantagsvis kunna begränsas om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs och det dessutom står klart att detta sekretessintresse har företräde framför den misstänktes behov av att få del av uppgiften. Rätten till insyn i förundersökningsmaterialet inklusive sidomaterialet, ska bestå efter

[81] Jasper mot Förenade kungariket.
[82] JO 2007/08 s. 87 (”Fallet Ulf”).
[83] JO 1996/97 s. 70.
[84] JO 1967 s. 83.
[85] JO 1964 s. 215.
[86] JO 1969 s. 85.
[87] Prop. 2016/17:68 s. 60.

att åtal har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts.

Regeringen föreslår vidare i propositionen att det ska regleras tydligare i offentlighets- och sekretesslagen vad som gäller då sekretessregleringen kolliderar med misstänktas rätt till insyn enligt rättegångsbalken[88]. Det ska införas en kompletterande bestämmelse om att den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterialet från tidpunkten då förundersökningsledaren har slutfört utredningen och den misstänkte har underrättats om rätten att ta del av förundersrökningen endast kan begränsas om det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för åtalsfrågan, och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. När förundersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig ska en allmän domstol, på begäran av den misstänkte, pröva förundersökningsledarens beslut att begränsa eller genom förbehåll inskränka den misstänktes rätt att få del av utredningsmaterial.

3.4.4 Komplettering av förundersökningen

Den misstänkte och försvaren ska innan åtal beslutas ges skäligt rådrum att ange om de påkallar någon kompletterande utredning eller i övrigt har något att anföra. Frågan om vad som ska anses vara skäligt rådrum måste bedömas från fall till fall[89].

Om det antas vara av betydelse för undersökningen ska enligt 23 kap. 18 § andra stycket RB förhör hållas eller annan utredning äga rum på begäran av den misstänkte eller försvararen. Det är för att förekomma missbruk från den misstänktes sida som undersökningsledaren har getts en rätt att pröva om det kan antas att den åtgärd som begärts skulle ha betydelse för utredningen[90].

Rätten för försvaret att begära komplettering av förundersökningen gäller från och med tidpunkten för förundersökningens

[88] Prop. 2016/17:68, s. 66.
[89] Jfr Fitger m.fl. Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentar till 23 kap 18 § andra stycket med hänvisning till kommentar till 32 kap. 1 §.
[90] Jfr Fitger m.fl. Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentar till 23 kap 18 §; Advokaten 1989 s. 174.

inledande, men aktualiseras i praktiken särskilt vid slutdelgivningen då den misstänkte har möjlighet att skapa sig en fullständig bild av vad som förekommit vid förundersökningen och därmed bedöma eventuella utredningsbrister. Någon formell slutpunkt före lagakraftvunnen dom för möjligheten att begära kompletteringar av förundersökningen finns inte.

Om förundersökningen kompletteras efter en begäran från den misstänkte eller försvararen har dessa enligt 23 kap. 10 § fjärde stycket RB rätt att närvara vid eventuella förhör som hålls. Rätten att närvara inträder dock förmodligen inte förrän efter det att den misstänkte enligt 23 kap. 18 § första stycket RB har underrättats om misstanken och fått tillfälle att ta del av utredningen[91]. Den kompetterande utredningen bör delges den misstänkte och försvararen på samma sätt som gäller den övriga förundersökningen innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan[92].

Om en begäran om att hålla förhör eller vidta annan utredningsåtgärd avslås av förundersökningsledaren ska skälen för detta anges i beslutet. Den misstänkte kan enligt 23 kap. 19 § första stycket RB vid ett sådant avslag eller om han eller hon annars anser att det finns en annan brist i förundersökningen anmäla dessa uppfattade brister till rätten som enligt andra stycket i bestämmelsen ska pröva anmälan så snart det kan ske. Syftet med anmälningsmöjligheten är att säkerställa objektiviteten i utredningen av de omständigheter som har samband med åtalsfrågan[93]. Några anvisningar för rättens prövning finns inte, men bestämmelsen i 23 kap. 18 § tredje stycket RB om att den begärda kompletteringen eller bristen kan antas vara av betydelse för förundersökningen får anses vara vägledande. Bedömningen bör göras med beaktande av objektivitetsplikten i 23 kap. 4 § RB. Vid prövningen får rätten, om det finns skäl för det, hålla förhör med den misstänkte eller vidta annan åtgärd som bedöms påkallad, t.ex. förelägga förundersökningsledaren att vidta den efterfrågade utredningsåtgärden[94].

[91] Bl.a. JO 1965 s. 198 och JO 2002/03 s. 142.
[92] JO 1956 s. 94, JO 1967 s. 83.
[93] SOU 1938:44 s 31.
[94] Fitger m.fl. Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentaren till 23 kap. 19 §.

3.4.5 Sammanträde inför åtal

Enligt bestämmelsen i 23 kap. 18 § tredje stycket RB får åklagaren inför ett åtalsbeslut hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte eller hans eller hennes försvarare, om detta kan antas vara till fördel för åtalsbeslutet eller för sakens fortsatta handläggning i övrigt. Sådana sammanträden är avsedda för förundersökningar som är omfattande eller avser ett svårbedömt brott. Särskild hänsyn måste tas till eventuella frihetsberövanden i målet på det sättet att en avvägning görs mellan utredningsintresset och den misstänktes intresse av att inte vara berövad friheten längre tid än nödvändigt[95]. Även om åtalet fördröjs något kan ett sammanträde leda till att den totala tiden för häktning kommer att minska på grund av att själva rättegången sedan går fortare.

I förarbetena till bestämmelsen framhölls sammanträdets betydelse ur försvarets synvinkel[96]. Det underströks att insynen vid slutdelgivningen innebär att den misstänkte måste ta ställning till hela utredningsmaterialet utifrån samtliga de misstankar han eller hon tidigare har underrättats om och att det kan vara svårt för försvaret att bedöma om utredningen behöver kompletteras då det inte framgår av slutdelgivningen vilka gärningar eller brottsrubriceringar åklagaren överväger att åtala. Ett sammanträde med åklagaren kan därför, uppgavs det, ur försvararens synvinkel ge bättre möjlighet att bedöma vilka yrkanden åklagaren kan komma att framställa och därmed underlätta för försvaret att ta ställning till om förundersökningen behöver kompletteras. För att ett sammanträde ska få avsedd effekt förutsätts att den misstänkte och försvararen är villiga att medverka.

Precis som när det gäller slutdelgivning saknas det närmare reglering i rättegångsbalken om formerna för sammanträden inför åtalsbeslut. Av Åklagarmyndighetens allmänna råd om dokumentation vid sammanträde i brottmål framgår att sammanträdet bör dokumenteras skriftligen av åklagaren med anteckning om tid och plats för sammanträdet och vilka som varit närvarande[97]. Det ska också antecknas vad parterna anfört och vilken inställning de haft i de frågor som behandlats vid sammanträdet. Den misstänkte och den-

[95] Fitger m.fl. Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommenterar till 23 kap. 18 §.
[96] Ds Ju 1979:15 s. 117.
[97] ÅFS 2005:24.

nes försvarare bör få tillfälle att ta del av anteckningarna så snart det kan ske.

Regeringen har förhållandevis nyligen gjort bedömningen att det inte bör införas en möjlighet för rätten att hålla förberedelsesammanträde inför ett åtalsbeslut[98]. Straffprocessutredningen hade lämnat ett sådant förslag för sådana fall då det med hänsyn till ett kommande måls förväntade omfattning eller något annat skäl finns ett särskilt behov av att rättegången förbereds innan åtalet väcks[99]. Regeringen gjorde bedömningen att befintliga möjligheter till förberedelse tillsammans med vissa förändringar om förberedelsesammanträde i omfattande mål och förlängda tidsfrister för påbörjande av huvudförhandling i mål med frihetsberövande personer som föreslogs i lagstiftningsärendet var tillräckliga för att möjliggöra en ändamålsenlig förberedelse av stora mål.

3.4.6 Utskrift av förundersökningsprotokollet

Så snart ett åtal har beslutats, har den misstänkte eller hans försvarare enligt vad som framgår av bestämmelsen i 23 kap. 21 § fjärde stycket RB rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, ska en avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen. I ett avgörande från år 2015 har HD slagit fast att en offentlig försvarare som får ett förundersökningsprotokoll i elektronisk form har rätt till ersättning för utskrift av protokollet[100]. Det ska sägas att den misstänkte och försvararen i praktiken vanligen får var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet i samband med att de slutdelges utredningen[101].

Det flera gånger redan nämnda lagförslaget om insynsfrågor som nyligen lämnats från regeringen innebär att det ska framgå av lag att den misstänkte och hans eller hennes försvarare har en ovillkorlig rätt till en papperskopia av förundersökningsprotokollet eller an-

[98] Prop. 2013/14:170 s. 24.
[99] SOU 2013:17.
[100] NJA 2015 s. 693.
[101] Fitgler m.fl. Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentaren till 23 kap. 18 § RB.

teckningar från förundersökningen så snart ett åtal har beslutats[102]. Det föreslås också att den misstänkte och hans eller hennes försvarare ska ha rätt att, med vissa angivna undantag, på begäran få en kopia av handlingar som innehåller sådant som har förekommit vid förundersökningen och som inte ingår i protokollet eller anteckningarna. Om förundersökningsledaren anser att det finns en risk för att sekretessbelagd uppgift obehörigen kommer att lämnas vidare eller att det finns hinder mot det med hänsyn till materialets omfattning eller karaktär behöver inte handlingarna lämnas ut. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2017.

3.4.7 Målsägandens delaktighet

Målsägandens delaktighet under förundersökningen

Målsäganden, dvs. den mot vilken brott är begånget eller som blivit förnärmad eller lidit skada av brottet[103], anses inte vara part under förundersökningen och har därför inte rätt till insyn i förundersökningsmaterialet i större utsträckning än vad allmänheten har. Detta gäller även i de fall då målsäganden har anmält ett enskilt anspråk under förundersökningen. De rättigheter till bl.a. information och stöd i olika avseende under förundersökningen som tillkommer målsäganden framgår framför allt av bestämmelserna i 13 a–f §§ och 14 § andra stycket FUK.

Målsägandens delaktighet efter att åtal har väckts

När åtal har väckts upphör förundersökningssekretessen. Målsäganden har då rätt att ta del av förundersökningsprotokollet och att utan avgift få en kopia av protokollet[104]. Målsägandens rätt att ta del av förundersökningen motsvarar alltså inte den tilltalades rätt till insyn från och med åklagarens beslut att väcka åtal utan inträder först när åtal är väckt vid domstolen[105]. Vissa möjligheter att sekre-

[102] Prop. 2016/17:68 s. 84.
[103] 20 kap. 8 § fjärde stycket RB.
[104] 21 § avgiftsförordningen (1992:191).
[105] Jfr prop. 1993/94:143 s. 41.

tessbelägga uppgifter i protokollet i förhållande till målsäganden finns även efter att åtal är väckt[106].

Om en åklagare har väckt åtal kan målsäganden enligt 20 kap. 8 § andra stycket RB biträda åtalet. Målsäganden blir då part i ansvarsdelen bredvid åklagaren och kan som part bl.a. justera åklagarens gärningsbeskrivning, framställa eget ansvarsyrkande, ställa frågor i ansvarsdelen till förhörspersoner och åberopa egen bevisning. I doktrinen har framhållits att rätten att biträda åtalet kan ses som en möjlighet för målsäganden att kontrollera att åklagaren för talan på ett tillfredsställande sätt[107].

Målsäganden kan också bli part i ett brottmål genom att föra talan om enskilt anspråk som handläggs i brottmålsprocessen enligt 22 kap. 2 § RB, genom att överta ett allmänt åtal enligt bestämmelsen i 20 kap. 9 § andra stycket RB eller genom att överklaga utgången i ansvarsdelen självständigt enligt 20 kap. 8 § andra stycket RB. I de fall målsäganden väcker enskilt åtal, vilket är möjligt vid vissa s.k. målsägandebrott som inte hör under allmänt åtal eller då åklagaren beslutar att inte väcka åtal, blir han eller hon också part.

Om målsäganden är part i målet har han eller hon samma rätt till insyn i målets handläggning vid domstolen som övriga parter. Det betyder att målsäganden ska ges insyn i det som inte kan anses sakna betydelse för hans eller hennes talan. En målsägande som är part har därför, till skillnad från en målsägande som inte är part, alltid rätt att närvara vid en förhandling i den utsträckning som det som behandlas kan ha betydelse för målsägandens talan. Det gäller även i de fall då förhandlingen av sekretesskäl hålls inom stängda dörrar.

I de fall målsäganden inte för talan i målet och det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, så får rätten enligt vad som framgår av 46 kap. 8 § RB bestämma att målsäganden inte ska vara närvarande vid huvudförhandlingen innan han eller hon ska höras. Syftet med bestämmelsen är att undvika att målsäganden påverkas av vad som framkommit vid förhandlingen innan målsägandeförhöret hålls. I förarbetena anges dock att målsäganden i princip alltid bör få vara med under hela rättegången om han eller hon har lidit skada av brottet och det inte framstår som osannolikt

[106] Se exempelvis 35 kap. 12 § OSL.
[107] En redogörelse för doktrinens uppfattning i denna fråga finns bl.a. i SOU 2013:17 s. 267.

att talan om enskilt anspråk kommer att väckas i framtiden eller om målet är av sådan beskaffenhet att det starkt berör målsäganden personligen[108].

3.4.8 Praxis

Löpande delgivning av förundersökningen[109]

Bilden av i vilken utsträckning löpande delgivning enligt 23 kap. 18 § första stycket RB används är inte entydig. Från åklagarhåll har det angetts att löpande delgivning genomförs eller erbjuds relativt ofta i större förundersökningar som leds av åklagare och särskilt i häktade mål. Från förvararhåll har angetts att löpande delgivning inte förekommer alls i den omfattning som åklagarna har uppgett. Synpunkten att åklagarna ofta tvärtom är helt ovilliga att lämna ifrån sig relevant utredningsmaterial har lämnats. Flera åklagare har bekräftat att åklagare skulle kunna bli bättre på att delge material ur förundersökningen fortlöpande. Det har enligt lämnade uppgifter på flera håll ”låst sig” mellan processens parter på så vis att den misstänkte inte vill uttala sig alls innan han eller hon får del av allt utredningsmaterial medan åklagaren inte vill lämna ut något material förrän den misstänkte lämnat uppgifter eftersom en sådan delgivning då riskerar att vara till men för utredningen.

I den mån delgivning sker kan det exempelvis vara delar av förundersökningen som innehåller kontoanalyser eller beslagsprotokoll med analyser som delges. Det syfte med att delge förundersökningen löpande som åklagarna har angett till utredningen är

[108] Prop. 1986/87:89 s. 236.

[109] Uppgifterna i detta avsnitt grundar sig på en mailenkät som besvarats av åklagare från Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Svarsunderlaget innefattar åklagare från Nationella åklagaravdelningen (34 åklagare vid Internationella åklagarkammaren Stockholm, Riksenheten mot korruption, Riksenheten för Säkerhetsmål och Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål), City åklagarkammare och åklagarkamrarna i Uppsala, Västerås, Gävle och Umeå, Finansmarknadskammaren i Stockholm, andra ekobrottskammaren i Stockholm, andra ekobrottskammaren i Göteborg, första och andra ekobrottskammaren i Malmö och ekobrottskammaren i Linköping. Svaren som inkommit har sammanställts av utredningen och sammanställningen har därefter granskats av en större krets åklagare. Från Åklagarmyndigheten har åklagare från samtliga sju geografiskt indelade åklagarområden och den nationella åklagaravdelningen granskat uppgifterna. Från Ekobrottsmyndigheten har cheferna för samtliga ekobrottskammare haft tillfälle att gå igenom uppgifterna. Den grupp advokater som utredningen har samrått med i vissa frågor under utredningens gång enligt bilaga 4 har också getts en möjlighet att lämna synpunkter.

framför allt att förkorta det legala rådrummet vid slutdelgivning av förundersökning och därmed häktningstiderna. Det har dock från åklagarhåll framförts att erfarenheten är att försvararens och/eller den tilltalades synpunkter och önskemål om komplettering trots löpande delgivning ofta kommer långt efter avslutad förundersökning – några dagar före huvudförhandling i tingsrätten och framåt i tiden – samt att den misstänkte och/eller försvararen vill ta del av det färdiga förundersökningsprotokollet innan de tar ställning till gärningen eller bevisningen.

Från försvararhåll har framhållits att i den utsträckning som löpande delgivning överhuvudtaget förekommer, så rör det sig oftast om utredningsmaterial som inte har någon betydelse för försvarets möjligheter att bedöma behovet av kompletteringar eller förkorta delgivningstiden. En löpande delgivning av meningsfullt material till försvaret skulle enligt vad som framförts väsentligen förbättra förutsättningarna både för möjligheterna för den misstänkte att försvara sig och för en kommande slutdelgivning.

En svårighet som framkommit från åklagarhåll när det gäller löpande delgivning är att det inte alltid finns tillräckligt med tid för att kontinuerligt i alla förundersökningar ta ställning till dels vilka handlingar som i slutändan kommer att vara tillräckligt viktiga för att de ska delges ”på riktigt”, dels om handlingar kan lämnas ut utan att förstöra utredningen (genom t.ex. att den misstänkte anpassar sina uppgifter). Det enklaste upplevs då ibland vara att vänta med delgivning till tidpunkten för slutdelgivningen. Risken att bevispersoner påverkas och att den misstänkte i ett tidigt skede av förundersökningen anpassar sin berättelse utifrån övrig bevisning har framhållits som en ytterligare svårighet vid överväganden om löpande delgivning.

Slutdelgivning och komplettering av förundersökningen[110]

Kompletteringar av förundersökningen efter att åtal har väckts är vanligt förekommande i de stora brottmålen. Det tycks i själva verket vara så att när kompletteringar sker, så är det inte i anslutning till slutdelgivning av förundersökning utan först senare i processen. Kompletteringarna aktualiseras ofta strax före huvudförhandlingen eller under själva förhandlingen i tingsrätten samt i samband med överklagandet eller under huvudförhandlingen i hovrätten. Kompletteringar i detta sena skede tycks ha ökat under de senaste åren.

Kompletteringar eller begäran om kompletteringar sker enligt åklagarnas uppgifter oftast antingen på den tilltalades begäran eller med anledning av den tilltalades nya eller ändrade uppgifter. En berättelse som lämnas av den tilltalade först under rättegången leder normalt till att åklagaren måste komplettera förundersökningen för att kontrollera uppgifterna. En utbredd uppfattning från åklagarhåll om huvudskälet till att kompletteringarna sker så sent i processen är att det är först i samband med huvudförhandlingen som försvaret sätter sig in i materialet och söker kompletterande bevisning. Synpunkten att försvaret av taktiska skäl inväntar med att begära kompletteringar för att skapa tvivel om att förundersökningen är robust och komplett har också framförts.

Från försvararhåll har tvärtom uppgetts att det är åklagarna som ger in kompletteringar under huvudförhandlingen. I vissa större mål har enligt en försvararsynpunkt omfattningen av kompletteringarna varit sådan att det framstår som tveksamt om förundersökningarna verkligen var avslutade när åtalen väcktes.

Beskrivningen att försvararnas inläsning av målen sker först inför huvudförhandlingen har både bekräftats och bestridits från försvararhåll. Å ena sidan har synpunkten framförts att löpande delgiv-

[110] Uppgifterna i detta avsnitt grundar sig på en mailenkät som besvarats av de poliser, åklagare och domare som ingår i utredningens referensgrupp. Svaren som inkommit har sammanställts av utredningen och sammanställningen har därefter granskats av en större krets åklagare och domare. Från Åklagarmyndigheten har åklagare från samtliga sju geografiskt indelade åklagarområden och den nationella åklagaravdelningen granskat uppgifterna. Från Ekobrottsmyndigheten har cheferna för samtliga ekobrottskammare haft tillfälle att gå igenom uppgifterna. Domare vid tingsrätterna i Stockholm, Gotland, Karlstad, Södertälje, Göteborg och Örebro samt vid samtliga landets hovrätter har granskat svarens innehåll. Den grupp advokater som utredningen har samrått med i vissa frågor under utredningens gång enligt bilaga 4 har också getts en möjlighet att lämna synpunkter.

ning och slutdelgivning inte har något verkligt värde eftersom försvararens inläsning ändå måste ske först inför huvudförhandlingen. Denna synpunkt gäller framför allt vid handläggningen av stora brottmål utan frihetsberövanden, t.ex. många stora ekobrottmål, där utredningstiden från det att förundersökning inleds till dess att åtal väcks kan uppgå till flera år. För försvarare i sådana mål fyller löpande delgivning inte någon större funktion enligt vad som framhållits. Först när hela förundersökningen delges och försvararen får tillgång till allt sidomaterial är det enligt denna ståndpunkt meningsfullt att sätta sig in i materialet för att antingen försöka övertyga åklagaren om att det inte finns tillräckliga skäl för åtal eller bedöma kompletteringsbehoven.

Å andra sidan har det från de försvarare som har motsatt erfarenhet framhållits att tiden för inläsning i samband med slutdelgivningen är snäv i förhållande till när huvudförhandling ska hållas i mål där det förekommer frihetsberövanden. Den tidsfrist för ”skäligt rådrum” som ska finnas för inläsning av utredningen är ofta pressad. Detta gäller i hög grad om löpande delgivning inte har förekommit.

Någon försvararpraxis om att av taktiska skäl invänta med att begära kompletteringar finns inte enligt försvarsynpunkterna. Det har påpekats att det å andra sidan inte finns någon skyldighet att påpeka brister i utredningen i förtid för försvaret.

Försvarets kompletteringar rör enligt åklagarna och domstolarna allt från egna utredningar, t.ex. i ekomål, till ny vittnesbevisning. Det kan också vara frågan om kompletteringar som grundar sig på ifrågasättanden av förundersökningsmaterialet i sig, t.ex. innehållet i översättningar.

En domstol i Stockholmsområdet har framfört att det numera förekommer att försvararen själv vidtar utredande åtgärder vid sidan av förundersökningen eller huvudförhandlingen i stället för att begära komplettering av förundersökningen[111]. Utgifterna för dessa utredningsåtgärder tas sedan upp i försvararens kostnadsräkning. Utgångspunkten för detta agerande tycks enligt domstolen vara en misstro mot förundersökningens opartiskhet och en inställning att allt material måste kontrolleras av försvaret. Från försvararhåll har i denna fråga framhållits att de egna utredningarna

[111] Jfr även Södertörns tingsrätts dom den 9 september 2016 i mål B 5794-16.

behövs eftersom det är nödvändigt att själv kontrollera uppgifter som försvaret överväger att åberopa innan uppgifterna åberopas. Risken är annars att uppgifter åberopas till klientens nackdel.

Kompletteringarna kan vidare vara orsakade av att något för parterna oväntat händer i domstolsprocessen. Exempelvis händer det att en förhörsperson i domstolen, möjligen påverkad av att uppgifterna i domstolen till skillnad från vid polisförhöret lämnas under ed, lämnar helt andra uppgifter än vad han eller hon har gjort under förundersökningen. I de vanligt förekommande fall då den tilltalade avvaktar med att yttra sig till dess att huvudförhandlingen inleds kan det uppstå behov av kompletteringar från framför allt åklagarens håll.

Det förekommer slutligen att åtal väcks trots att det finns ytterligare utredning att vänta men då utredningen inte har betydelse för åtalsfrågan. Båda parter i processen är enligt åklagarna i dessa fall medvetna om att förundersökningen kommer att kompletteras senare. Syftet med att åtala trots att förundersökningen kan förväntas komma att kompletteras är att förkorta häktningstiden för den tilltalade. Från försvararhåll har påpekats att åklagaren i dessa fall ibland väcker åtal för tidigt.

Om det inte är möjligt att ställa in förhandlingen i domstol med anledning av att förundersökningen ska kompletteras måste kompletterande förundersökningsåtgärder vidtas parallellt med huvudförhandlingen. Det uppges ofta vara svårt att ställa in en omfattande förhandling med många planerade förhandlingsdagar och många personer inblandade. I häktade mål med tidsfrister är svårigheterna att omplanera ännu större. Alla parter i processen är medvetna om dessa förutsättningar.

I större mål med frihetsberövanden brukar enligt försvararna en begäran om förlängd delgivningsfrist mötas med invändningar. Detta gäller särskilt i de fall där domstolen i förväg planerat förhandlingen utifrån åklagarens preliminära uppgift om när åtal ska väckas. Försvararen har vidare i dessa mål en klient som suttit frihetsberövad, kanske under en lång tid, och som kan ha svårt att tillgodogöra sig innehållet i förundersökningen vid slutdelgivningen. Samtidigt önskar den misstänkte att få sin sak prövad så snart som möjligt. Åklagaren har inget eget intresse i en utsträckt delgivningstid för försvaret och hänvisar ofta till den långa häktningstiden. Förundersökningen och sidomaterialet kan ibland vara mycket omfattande. Mot

bakgrund av dessa omständigheter kan det förekomma att försvaret begär kompletteringar i ett sent skede. Åklagarnas lyhördhet inför begäran om kompletteringar är enligt vissa försvarare allt sämre.

Processens innehåll och kvalitet riskerar enligt de uppgifter som lämnats från åklagare och domstolar att påverkas av att det pågår ett parallellt arbete med förundersökningen. En begärd komplettering om att t.ex. höra ett vittne leder ofta till att ytterligare åtgärder, exempelvis förhör eller teknikinsamling, måste vidtas för att det ska vara möjligt att bedöma innehållet i det ursprungligen begärda vittnesförhöret. De kompletterande åtgärderna genomförs under tidspress, vilket kan leda till bristfällighet i kvaliteten. Domstolsprövningen hackas upp genom att det blir nödvändigt att gå tillbaka till frågor som redan har behandlats tidigare i processen. Ny bevisning tas upp per telefon i större utsträckning, på grund av att vittnena inte finns tillgängliga, vilket ibland leder till sämre bevisning. Åklagarens möjlighet att fokusera på processen försvagas. Ytterligare en effekt av att förundersökning pågår parallellt med prövningen i domstol är att tidsplanen förskjuts med ibland förlängda häktningstider som följd.

Det har också påpekats att det material som domstolen prövar kan komma att skilja sig väsentligt från det som förundersökningen omfattade inför åtalsbeslutet. Åklagaren har därmed inte haft tillgång till allt förundersökningsmaterial vid prövningen av åtalsfrågan. Domstolsprövningen riskerar att bli rörig för alla inblandade. Ett illustrativt exempel från en tingsrätt på vad som tycks vara en generell erfarenhet är en förhandling som pågick i tio dagar där det varje dag gavs in ett tilläggsprotokoll med kompletterande förundersökning. Anledningen till de nya protokollen var att både parter och vittnen lämnade nya uppgifter som behövde utredas, motbevisas eller klarläggas.

En synpunkt som framförts från domarhåll är att det skulle vara bra med en möjlighet för domstolen att kunna förelägga den tilltalade att inom en viss tid komma in med begäran om kompletteringar eller att ge in egna kompletteringar. På så vis skulle förekomsten av sent inkomna kompletteringar kunna minska.

Effekterna av kompletteringar under pågående förhandling tycks vara mindre framträdande för domstolarna än för övriga aktörer i rättsprocessen. Några domstolar har påpekat att pågående kompletteringar under huvudförhandlingen framför allt är ett irritations-

moment som kan påverka stämningen i rättssalen mellan parterna på ett negativt sätt.

Sammanträde inför åtalsbeslut[112]

Förberedelsesammanträden inför åtal enligt 23 kap. 18 § tredje stycket RB tycks förekomma i en mycket begränsad omfattning i praktiken. Vid Nationella åklagaravdelningen, som hanterar många av de stora och komplicerade förundersökningarna, har en knapp tredjedel av 34 åklagare någon gång använt sig av möjligheten.

Anledningen till den begränsade tillämpningen har av åklagarna generellt till utredningen uppgetts vara att den misstänkte inte behöver binda sig vid någon inställning till vare sig rena sakförhållanden, rättsliga bedömningar eller brottsmisstankar och att därför ett föreberedande sammanträde oftast upplevs som meningslöst. I de fall sammanträden har förekommit förhåller sig den misstänkte, enligt vad som uppgetts, ofta passiv eller lovar att återkomma med ställningstaganden som sedan inte kommer. Det har från åklagarna också framhållits att försvararna inte har varit inlästa på målen i de fall sammanträden förekommit och att det av det skälet inte gått att diskutera processmaterialet.

Uppfattningen är att försvararna har som taktik att vänta med att lämna ifrån sig information. Detta leder i sin tur till att det bedrivs förundersökning i rätten och att det som prövas i domstolen blir något annat än det som förundersökningen har gällt. Incitamentet för en försvarare att medverka till att reda ut oklarheter uppfattas som lågt eftersom försvararen kan ha inställningen att oklarheter i processmaterialet skapar en osäkerhet som gagnar den misstänktes försvar.

I den utsträckning särskilda sammanträden genomförs är det med syftet att försöka klargöra positionerna i processmaterialet. Några åklagare har till utredningen angett att de använt sig av sammanträden då det varit frågan om svåra rättsfrågor. I några fall har detta lett till att förundersökningen har lagts ned. Ett exempel har lämnats på att ett sammanträde har lett till att de gärningar som åtalet sedan kom att avse har kunnat begränsas. Sammanträdena har

[112] Jfr källhänvisning i fotnot 109.

trots ambitionen att reda ut positionerna oftast enbart lett till att parterna planerar tidsåtgång inför en kommande huvudförhandling.

Synpunkten att förberedelsesammanträden är problematiska ur objektivitetssynpunkt har framförts i sammanhanget. Det skulle kunna uppfattas som att åklagaren försöker påverka den misstänkte eller som att det går att påverka åklagaren i någon riktning om det hålls ett möte inför åtalsbeslutet.

Från försvararhåll har det framförts att en misstänkt kan ha anledning att vara försiktig med ställningstaganden i avvaktan på den vidare utvecklingen av processen. Detta gäller särskilt när det finns flera misstänkta personer i samma ärende. Möjligheten att få besked från den misstänkte skulle enligt vad som framförts öka om åklagarens position i olika frågor redovisades på ett tydligare sätt än vad som brukar vara fallet. Förberedande sammanträden har enligt försvararsynpunkterna sitt värde endast om åklagaren inför mötet har redovisat en preliminär gärningsbeskrivning och bevisuppgift. Förutsättningarna för ett sådant sammanträde blir vidare bättre om försvaret ges möjlighet att successivt sätta sig in i brottmålet genom löpande delgivning. Uppfattningen att det tycks finnas en ovilja från åklagarens sida att delta i förberedande sammanträden eftersom han eller hon redan har bestämt sig för att väcka åtal har uttryckts från försvararhåll. Även synpunkten att åklagarsidan ofta intar en passiv roll vid sammanträdena och egentligen bara ser sammanträdet som ett tillfälle för försvararen att framföra sina synpunkter på utredningen utan några egentliga bemötanden har framkommit.

3.5 Den misstänktes rättigheter och försvararens uppgift

3.5.1 Den misstänktes rätt till en rättvis rättegång

Allmänt om Europakonventionen

Artikel 6 i Europakonventionen reglerar rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid och vissa minimirättigheter för den brottsanklagade. Europakonventionen är svensk lag sedan 1995 då lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i

kraft. Av 2 kap. 19 § RF följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen. Regleringen innebär att konventionen har en starkare ställning i svensk rätt än vanlig lag även om den inte har grundlagsstatus[113].

Europakonventionen ska ses som en minimistandard avseende mänskliga rättigheter i konventionsstaterna. Europadomstolen har högsta tolkningsrätt i fråga om en kränkning av Europakonventionen har ägt rum eller inte.

De rättigheter som anges i artikel 6 i Europakonventionen har sin motsvarighet i artikel 14.1 i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt i artikel 10 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Rätten till en rättvis rättegång regleras även i artikel 47–48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Artikel 6.1 – rätten till domstolsprövning och rättvis rättegång

Artikel 6.1 i Europakonventionen fastslår rätten till domstolsprövning. Rättigheten innebär att anklagelser om brott alltid ska prövas av en domstol. Domstolen ska vara oberoende och opartisk och vara inrättad enligt lag. Kravet på opartiskhet innebär att det objektivt sett ska föreligga opartiskhet dvs. att det för en utomstående inte ska finnas någon rimlig grund att befara en partisk inställning från domstolens sida. Domstolsförfarandet ska vidare vara korrekt och rättvist mot den enskilde (”fair trial”) samt i allmänhet vara muntligt och offentligt. Av detta anses följa att den tilltalade ska få möjlighet att höras inför rätten på ett sådant sätt att han eller hon kan framföra vad han eller hon har att säga. Rätten till en rättvis rättegång anses också innefatta principerna om parternas likställdhet (”equality of arms”), som i brottmål innebär att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan i domstolen, och om det kontradiktoriska förfarandet (”adversarial procedure”) för att säkerställa att parterna får ta del av allt material som tillförs målet och har likvärdiga möjligheter att åberopa bevisning och utföra sin talan.

Domstolsprövningen ska ske inom skälig tid och domen ska avkunnas offentligt. Den relevanta tiden för bedömningen av om

[113] En reformerad grundlag, SOU 2008:125 s. 403.

rättigheten till prövning inom skälig tid har uppfyllts räknas från den dag en person kan sägas vara anklagad för brott till den dag då det finns en slutlig dom. Vid en bedömning av om prövningen har skett inom skälig tid ska det göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det avgörande är, enligt vad Europadomstolen anfört, hur komplicerat målet har varit, hur parterna agerat under förfarandet och hur domstolar och myndigheter har handlagt målet[114].

Artikel 6.2 – oskuldspresumtionen

Av artikel 6.2 följer den s.k. oskuldspresumtionen[115]. Den innebär att den som anklagas för brott ska anses oskyldig så länge det inte finns en fällande dom mot honom eller henne. Europadomstolen har preciserat oskuldspresumtionens innebörd med att domstolsledamöterna inte ska ha en förutfattad mening om att den åtalade har begått gärningen, åklagaren har bevisbördan, varje tvivel ska räknas den tilltalade till godo och den tilltalade måste tillåtas att anföra motbevisning[116].

Artikel 6.3 – rättighetskatalogen

Den brottsanklagades minimirättigheter räknas upp i artikel 6.3. Det framgår att var och en som blivit anklagad för brott har rätt att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen. Vidare slås det fast en rätt att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar. Det fastslås en rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas samt att själv få vittnen inkallade och för-

[114] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, femte upplagan, 2015, s. 323.
[115] Jfr artikel 11 (1) FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna.
[116] Österrike mot Italien, jfr också Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, femte upplagan, 2015, s. 327.

hörda under samma förhållanden som åklagarens vittnen. Rätten till tolk ingår också i rättighetskatalogen.

Den misstänktes rätt att tiga

Den brottsanklagades rätt att tiga (”the right to silence”) och att inte medverka i utredningen (”the right not to incriminate oneself”) anses följa av rätten till en rättvis rättegång. Den misstänkte ska inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla för honom eller henne belastande material[117].

Rätten att tiga och att inte medverka i utredningen innebär exempelvis att den misstänkte inte kan åläggas sanktioner om han eller hon inte skulle följa ett föreläggande från domstolen att ange inställning i brottmålet. Den misstänkte har på motsvarande sätt alltid rätt att ändra sin inställning utan att det kan bestraffas processuellt.

Rätten för en misstänkt eller åtalad person att vägra lämna belastande uppgifter till myndigheterna hindrar inte att en domstol vid sin bevisvärdering kan dra slutsatser av den misstänktes vägran att uttala sig eller i övrigt av det sätt på vilket den misstänkte valt att försvara sig[118]. Europadomstolen har i några avgöranden lagt ett visst bevisvärde vid den tilltalades ovilja att uttala sig. Domstolen har därvid utgått från att betydelsen av den tilltalades tystnad får prövas i fall till fall med hänsyn till omständigheterna. Om åklagaren har presenterat bevisning som är så stark att den kräver en förklaring som den tilltalade borde kunna lämna kan tystnaden exempelvis tillmätas ett bevisvärde[119]. Domstolen tycks vid sin bedömning av frågan om den tilltalades tystnad fästa vikt vid att det funnits annan viktig bevisning som talat mot den tilltalade och att därför det faktum att den tilltalade tigit bara varit en av flera besvärande omständigheter[120].

[117] Danelius Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, femte upplagan, 2015, s. 299.
[118] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, femte upplagan, 2015, s. 302, jfr John Murray mot Förenade kungariket.
[119] John Murray mot Förenade kungariket.
[120] Averill mot Förenade kungariket.

I konsekvens med det sagda har HD uttalat att den tilltalades tystnad endast kan tillmätas betydelse i situationer som uppenbarligen kräver en förklaring[121]. Den tilltalade ska enligt domstolen i princip inte heller ha någon nackdel av att lämnade uppgifter visar sig vara felaktiga. Detta hänger samman med att han eller hon kan ha skäl att lämna en annan berättelse än den som är sann, särskilt om gärningspåståendet innehåller även annan brottslig gärning som han eller hon kan riskera att dömas för.

Den misstänktes möjligheter att avsäga sig sina rättigheter

Den misstänkte kan avsäga sig sina rättigheter enligt artikel 6, antingen uttryckligen eller underförstått. Avståendet måste vara klart och entydligt och inte strida mot något allmänt intresse. Europadomstolen har uttalat att den som anklagas för brott visserligen frivilligt kan avstå från sina rättigheter enligt Europakonventionen, t.ex. genom att erkänna i polisförhör och därmed genom sitt handlande avstå från sin rätt att inte belasta sig själv, men personen i fråga måste enligt domstolen rimligen kunnat förutse konsekvenserna av sitt handlande för att det ska kunna hävdas att denne verkligen avstått från rättigheten i fråga[122]. I detta sammanhang är det av särskild betydelse om en försvarare har varit närvarande eller om den misstänkte haft möjlighet att rådgöra med en försvarare[123]. Domstolen har i några fall också hänvisat till en brottsanklagades ringa ålder och ansett att en ung tilltalad enbart kan anses ha avstått från sina rättigheter enligt artikel 6 om han uttryckt detta på ett entydigt sätt[124].

[121] NJA 2015 s. 702.
[122] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, femte upplagan, 2015, s. 301.
[123] Kolesnik mot Ukraina.
[124] T.ex. Panovits mot Cypern.

EU-direktiv om processuella rättigheter

Under hösten 2009 antog Europeiska Unionens råd en resolution om en färdplan för att stärka misstänktas och tilltalades processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden[125]. Färdplanen föreskriver ett så kallat steg för steg-förfarande enligt vilket kommissionen skulle lägga fram förslag om rätten till översättning och tolkning (åtgärd A), information om rättigheter och om anklagelsen (åtgärd B), juridisk rådgivning och rättshjälp (åtgärd C), kommunikation med släktingar, arbetsgivare och konsulära myndigheter (åtgärd D) och särskilda skyddsåtgärder för utsatta misstänkta eller tilltalade personer (åtgärd E).

Det första steget i färdplanen, ett direktiv om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden, antogs år 2010[126]. Direktivet har lett till vissa anpassningar i svensk rätt när det gäller tolkning och översättning i brottmål[127]. Det andra steget i färdplanen, ett direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden, antogs år 2012[128]. Också detta direktiv har medfört vissa lagändringar, som bl.a. innebär att det har införts en ovillkorlig rätt för den som är frihetsberövad att ta del av de omständigheter som har betydelse för beslutet om anhållande[129]. Ett tredje direktiv, om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m. som antogs år 2013, har medfört vissa anpassningar i svensk rätt om bl.a. en frihetsberövad persons rätt till kontakt med sin försvarare[130].

I november 2013 presenterade Europeiska kommissionen ett paket med processuella rättigheter för att ytterligare stärka rättssäkerhetsgarantierna för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden. I paketet ingår direktivet om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (oskuldspresumtionsdirektivet)[131] och direktivet om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden (barnrätts-

[125] EUT C 295, 4.12.2009, s. 1.
[126] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU.
[127] Prop. 2012/13:132.
[128] Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU.
[129] Prop. 2013/14:157.
[130] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU, prop. 2015/16:187.
[131] Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/343/EU.

direktivet)[132]. Oskuldspresumtionsdirektivet antogs den 9 mars 2016. Direktivet ska vara genomfört senast den 1 april 2018. Barnrättsdirektivet antogs den 11 maj 2016. Direktivet ska vara genomfört senast den 11 juni 2019. En särskild utredare har för närvarande regeringens uppdrag att föreslå hur direktiven ska genomföras i svensk rätt[133]. Uppdraget i den del som avser oskuldspresumtionsdirektivet ska redovisas senast den 15 februari 2017. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2017.

Under hösten 2016 antogs även direktivet om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (rättshjälpsdirektivet)[134]. Direktivet ska vara genomfört senast den 25 maj 2019.

Reglerna i rättegångsbalken

Oskuldspresumtionen har även utan uttryckligt lagstöd i rättegångsbalken ansetts gälla i svensk rätt redan innan Europakonventionen blev svensk lag. Utgångspunkten att en misstänkt eller tilltalad ska betraktas som oskyldig till dess att det finns en fällande dom anses bl.a. framgå genom regleringen om att förundersökningen ska bedrivas på ett sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstanke. Åklagarens bevisbörda för att den tilltalade har gjort sig skyldig till brott anses också vara ett utslag av en presumtion om oskuld som utgångspunkt för prövningen. Oskuldspresumtionen tar sig även uttryck i domstolens uppgift att oberoende och opartiskt pröva brottmålet, något som bl.a. säkras genom jävsbestämmelser och genom att straffprocessen i domstol är ackusatorisk.

Reglerna om den misstänkte och hans försvar finns i 21 kap. rättegångsbalken. Den misstänkte får enligt vad som framgår av 21 kap. 1 § RB själv föra talan i ett brottmål. Bestämmelsen ger uttryck för den misstänktes rätt att närvara och delta i processen i samma utsträckning som åklagaren.

[132] Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/800/EU.
[133] Kommittédirektiv 2016:57.
[134] Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/1919/EU.

I samband med att någon enligt bestämmelserna i 23 kap. 18 § RB underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott ska han eller hon upplysas om möjligheten att redan under förundersökningen få anlita biträde av försvarare och under vissa förutsättningar få en offentlig försvarare förordnad. Detta framgår av 21 kap. 3 och 3 a §§ RB samt 12 § FUK. Det som avgör om en offentlig försvarare ska förordnas är om det behövs med hänsyn till målets beskaffenhet. Med underrättelsen om misstanke enligt 23 kap. 18 § RB följer en rätt till insyn och delaktighet i processen på det sätt som har beskrivits i avsnitt 3.4.

3.5.2 Försvararens uppgift

Vid sin talans förberedande och utförande får den misstänkte enligt 21 kap. 3 § RB biträdas av en försvarare. Försvarare kan antingen utses av den misstänkte personen själv (privat försvarare) eller av en domstol (offentlig försvarare).

En person får enligt 21 kap. 3 § tredje stycket RB inte vara försvarare, om han har eller har haft uppdrag åt den misstänkte eller ekonomiska förbindelser med denne och omständigheterna är ägnade att minska förtroendet för hans förmåga att med nit och omsorg tillvarataga den misstänktes rätt och i detta syfte verka för sakens riktiga belysning. En utländsk medborgare eller den som har hemvist utom riket får inte vara försvarare om det med hänsyn till rikets säkerhet är olämpligt. Som försvarare får inte heller utses någon annan än den som rätten med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finner lämplig att vara ombud i målet. Ombudet ska behärska svenska språket. Vissa andra förutsättningar för att utses till försvarare i ett brottmål framgår av 12 kap. 2–5 §§ och 6 § andra stycket RB.

Till offentlig försvarare ska enligt 21 kap. 5 § RB förordnas en advokat som är lämplig för uppdraget. Om det finns särskilda skäl, får till sådan försvarare utses någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning. Företrädesvis bör det förordnas någon som brukar förekomma som rättegångsombud vid domstolen.

Av 21 kap. 7 § RB framgår att en försvarare ska med nit och omsorg ta tillvara den misstänktes rätt och i detta syfte verka för

sakens riktiga belysning samt att försvararen, så snart det kan ske, bör förbereda försvaret genom att överlägga med den misstänkte. En försvarare ska vara den misstänktes rådgivare och företa de åtgärder som behövs för att bevaka den misstänktes rätt samt åberopa omständigheter och bevis som talar till den misstänktes förmån[135].

När det särskilt gäller advokater så ska dessa enligt 8 kap. 4 § RB utföra sina uppdrag redbart och nitiskt och iaktta god advokatsed. Advokaten har tystnadsplikt avseende det som anförtrotts honom eller henne inom ramen för advokatverksamheten.

Det brukar framhållas att en försvarares främsta plikt är att tillvarata sin klients intresse och därigenom säkerställa att den misstänkte får rättsordningens skydd. Klientlojaliteten är central för försvararuppdraget[136]. Advokatsamfundets regler om god advokatsed inleds också med konstaterandet att en advokats främsta plikt är att visa trohet och lojalitet mot klienten inom ramen för vad som är gällande rätt och god advokatsed[137]. Av kommentaren till regeln anges att en advokats främsta skyldighet är att ta tillvara klientens intressen på bästa sätt och efter bästa förmåga. Detta innebär att klienten ska visas trohet och lojalitet. Advokaten får dock inte handla i strid med gällande rätt eller vad som följer av god advokatsed. Inom ramen för lojalitetsplikten har advokaten alltså, enligt vad som anges, att handla på ett rättrådigt och hederligt sätt.

3.6 Domstolens ansvar för brottmålet

3.6.1 Inte det yttersta ansvaret för utredningens fullständighet

Domstolens uppgift i brottmål är att pröva om åklagaren med hjälp av utredningen kan bevisa att den tilltalade har begått det brott som anges i åtalet. I arbetet inför rättegångsbalkens ikraftträdande kunde Processlagberedningen, trots ambitionen om att införa en ackusatorisk straffprocess, inte helt frigöra sig från den inkvisitoriska roll

[135] Prop. 2015/16:187, s. 16.
[136] Jfr t.ex. Bergwallkommissionens bedömning i SOU 2015:52 s. 645.
[137] Advokatsamfundets vägledande regler om god advokatsed med kommentar, reviderad juni 2016.

som domstolen då hade haft under lång tid i prövningen av brottmålen. Med hänvisning till vikten av materiellt riktiga domar infördes det därför regler i rättegångsbalken om relativt långtgående befogenheter för domstolen att komplettera utredningen i skuldfrågan.

I takt med professionaliseringen av advokat- och åklagarkåren har straffprocessen blivit alltmer ackusatorisk. Domstolarna har samtidigt, i linje med Europakonventionens krav på ett kontradiktoriskt förfarande med en oavhängig domstol, i praktiken intagit en mer opartiskt prövande roll som ”mottagare” av den utredning som parterna presenterar[138]. Det har, inte minst i rapporten ”Felaktigt dömda” som följde av JK:s rättssäkerhetsprojekt år 2006, argumenterats för att domstolen fortfarande har ett långtgående ansvar för att se till att utredningen blir fullständig avseende åtgärder som talar till den misstänktes förmån[139]. Bland dagens domare råder det emellertid stor samstämmighet om att rättens utredningsskyldighet i skuldfrågan är obsolet[140]. Ansvaret för utredningens fullständighet vilar på polis och åklagare medan domstolens uppgift är att döma över det material som presenteras av parterna. På senare tid har Straffprocessutredningen och Bergwallkommissionen bekräftat den etablerade uppfattningen och framhållit att domstolens förhållningssätt till eventuella utredningsbrister ytterst bör vara att ogilla åtalet[141].

3.6.2 Materiell processledning

Rättens materiella processledning under huvudförhandlingen regleras i 46 kap. 4 § andra stycket RB. Av bestämmelsen framgår att rätten ska se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i processen. Genom frågor och påpekanden ska otydligheter och ofullständigheter avhjälpas. Bestämmelsen anses vara analogt tillämplig under förberedelsen av målet. Skyldigheten att bedriva materiell processledning kan beskrivas som domstolens verksamhet för att klarlägga parternas stånd-

[138] Jfr Rättegångsutredningens beskrivning av detta i SOU 1982:26 s. 108.
[139] Felaktigt dömda, rapport från JK:s rättssäkerhetprojekt, 2006, se avsnitt 4.12.
[140] Straffprocessutredningen har lämnat förslag till förtydligande lagändringar med denna utgångspunkt, SOU 2013:17 s. 4.3.2 och 11.3.3.
[141] Rapport från Bergwallkommissionen, SOU 2015:52 s. 645, och Brottmålsprocessen, SOU 2013:17 s. 220.

punkter och ge dem möjlighet att begränsa eller komplettera processmaterialet[142].

3.6.3 Allmänt om rättens förberedande åtgärder

Bestämmelser om förberedande åtgärder i tingsrätten finns i 45 kap. 10–13 §§ RB. Syftet med regleringen är att ge domstolen möjlighet att förbereda målet så att huvudförhandlingen kan genomföras koncentrerat[143]. Bestämmelserna ger tingsrätten möjlighet att förelägga den tilltalade att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet och grunden för den. Rätten får också förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen när det behövs för att målet ska kunna slutföras i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Bestämmelserna ger också domstolen en möjlighet att självmant besluta om att bevis ska läggas fram (35 kap. 6 § RB), om syn eller besiktning (39 kap. 1 § RB) och om att sakkunnig ska anlitas för prövningen av en viss fråga som kräver fackkunskap (40 kap. 1 § RB). Rätten kan utan yrkande från en part avgränsa utredningen genom att avvisa bevisning (35 kap. 7 § RB). Behövs annan förberedande åtgärd ska beslut om det också meddelas.

Bestämmelser om förberedande åtgärder i hovrätten finns i 51 kap. 10 och 12 §§ RB. Hovrätten får, om det behövs, bl.a. besluta om skriftväxling under förberedelsen och bestämma i vilket avseende en part ska yttra sig. Hovrätten får vidare hålla förberedelsesammanträde på motsvarande sätt som tingsrätten om det behövs för en ändamålsenlig handläggning av målet. Om hovrätten anser att det behövs ska domstolen på eget initiativ eller på begäran av part besluta om sådana förberedande åtgärder som exempelvis att inhämta yttrande av sakkunnig, att lägga fram skriftligt bevis eller att ta upp bevis utom huvudförhandlingen. Behöver det vidtas en åtgärd enligt 23 kap. rättegångsbalken får hovrätten meddela åklagaren föreläggande om det.

[142] SOU 2013:17 s. 218.
[143] Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken – en kommentar på internet, kommentaren till Inledningen till 45 kap.

3.6.4 Föreläggande att skriftligt redovisa sin inställning till åtalet

Av bestämmelsen i 45 kap. 10 § tredje stycket RB följer en möjlighet för tingsrätten att förelägga den tilltalade att ange sin inställning till åtalet i ett svaromål om det behövs för att huvudförhandlingen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Tanken bakom bestämmelsen var att ett i förväg avgivet svaromål ska skapa förutsättningar för en effektiv handläggning vid domstolen och minska risken för uppskov[144]. Bedömningen är att det i mer komplicerade mål kan vara av värde att försöka klargöra den tilltalades ståndpunkt före huvudförhandlingen. Rätten ska i varje enskilt fall pröva om det är befogat att begära ett svaromål. Vad rätten kan förelägga den tilltalade att yttra sig om är inställningen till åtalet, dvs. ansvarspåståendet. Den tilltalade kan inte med stöd av bestämmelsen föreläggas att yttra sig i påföljdsfrågan.

En underlåtelse att efterfölja ett föreläggande kan inte leda till någon påföljd i utredningshänseende för den åtalade, t.ex. att han förlorar rätten att senare göra invändningar mot åtalet. Däremot bedömdes vid införandet av bestämmelsen en underlåtelse i vissa fall, exempelvis om den medför uppskov med förhandlingen, kunna innebära ett åläggande av kostnadsansvar för försumlig processföring enligt 31 kap. 4 § RB[145].

3.6.5 Sammanträde inför huvudförhandling

Enligt 45 kap. 13 § RB ska tingsrätten hålla sammanträde med parter och andra som berörs om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl. Vid bedömningen av om ett sammanträde behövs ska rätten särskilt beakta om målets omfattning gör att ett sammanträde kan antas främja att huvudförhandlingen kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Motsvarande bestämmelser om föreberedande sammanträden i hovrätten finns i 51 kap. 10 § tredje stycket RB.

I samband med lagändringar om en utökad användning av förberedelsesammanträden år 2014 angav regeringen som sin utgångs-

[144] Prop. 1986/87:89 s. 231.
[145] Prop. 1986/87:89 s. 232.

punkt att ett sammanträde under förberedelsen i ett omfattande mål som regel medför fördelar för målets fortsatta handläggning[146]. Huvudförhandlingen kan, bedömde regeringen, genom detta planeras på ett bättre sätt. Genom att eventuella oklarheter dessutom kan redas ut i ett tidigt skede kan huvudförhandlingen genomföras mer koncentrerat. Möjligheten att hålla förberedelsesammanträde borde därför enligt vad som framhölls utnyttjas oftare och på ett mer strukturerat sätt.

Sammanträdet kan, enligt vad som angavs då bestämmelsen infördes, avse själva huvudfrågorna i målet men kan också ägnas åt planering av en kommande huvudförhandling[147]. Vidare kan sammanträdet behandla vissa rättegångsfrågor eller ägnas åt bevisupptagning utom huvudförhandling. Som exempel på vad ett sammanträde skulle kunna avse angavs i förarbetena att det kan gälla att fastställa i vilka hänseenden parterna har olika uppfattning avseende olika moment i den åtalade gärningen och att syftet då är att argumentering och bevisning vid huvudförhandlingen ska kunna begränsas till de kontroversiella punkterna.

3.6.6 Praxis[148]

Föreläggande att skriftligen redovisa sin inställning till åtalet

Förelägganden till den tilltalade att redovisa inställningen till åtalet och grunden för denna tycks inte förekomma vid domstolarna i någon större omfattning. Enstaka lokala undantag finns, bl.a. vid några domstolars handläggning av ekomål, som innebär att förelägganden används regelmässigt.

[146] Prop. 2013/14:170 s. 23.
[147] Prop. 1986/87:89 s. 232.
[148] Uppgifterna i detta avsnitt grundar sig på svar på en mailenkät som skickats till domare från tingsrätter och hovrätt i utredningens referensgrupp. Svarsunderlaget innefattar domare från Hovrätten över Skåne och Blekinge samt tingsrätterna i Uppsala, Gävle, Falun, Umeå, Luleå, Östersund, Jönköping, Solna, Södertörn och Malmö. Svaren som inkommit har sammanställts och sammanställningen har därefter granskats av en större krets domare. Utöver domare från de domstolar som medverkat till att besvara enkäten har på detta sätt domare vid tingsrätterna i Stockholm, Sundsvall, Gotland, Karlstad, Södertälje, Göteborg och Örebro samt vid samtliga landets hovrätter granskat sammanställningen. Den grupp advokater som utredningen har samrått med i vissa frågor under utredningens gång enligt bilaga 4 har också lämnat synpunkter.

Sammanträde inför huvudförhandling

Sammanträden inför huvudförhandling tycks hållas förhållandevis sällan. Statistik som inhämtats från Domstolsverket visar att antalet timmar avsatta för förberedande möten i brottmål med över 100 timmars huvudförhandling i tingsrätt under tidsperioden juli 2014–april 2016 (20 mål med sammanlagt 3 415 huvudförhandlingstimmar) var färre än 80 timmar totalt. Det framgår inte av statistiken hur många av de knappt 80 timmarna som avser sammanträden enligt 45 kap. 13 § RB och vad som avser andra möten inför huvudförhandlingen. I siffran inkluderas i vart fall interna möten motsvarande 12 timmar.

En grov uppskattning från Malmö tingsrätt är att sammanträden hålls i 10–15 procent av de stora målen. Jönköpings tingsrätt uppskattar att tingsrätten har haft sammanträden i ett tiotal fall sedan den 1 juli 2014. Ofta har sammanträdena när de förekommer mer fokus på tidsplanering än på processuella frågor.

Det skäl som har framkommit från domarhåll till att sammanträden hålls förhållandevis sällan är att de uppfattas ha ett begränsat värde. En tingsrätt har utvecklat enligt följande. Mailkontakt med alla inblandade – vid behov innefattande även föreläggande enligt 45 kap. 10 § tredje stycket RB – är en smidigare och mer ändamålsenlig handläggningsform. Huvudförhandlingen planeras bäst, framhålls det, genom att åklagaren gör en förhandlingsplan (i häktade mål med fördel redan innan åtalet väcks) som kommuniceras med övriga. Försvararna ombeds i samband därmed att ange hur lång tid de beräknar för eventuella egna sakframställningar och förhör av enskilda vittnen. Tingsrätten preliminärbokar dagar utifrån planen och ber de inblandade att reservera dagarna. Om tidpunkten för åtalets väckande är oklar kan de inblandade underrättas om att huvudförhandlingen, när den väl påbörjas, kommer att äga rum t.ex. varje måndag, tisdag och torsdag. Åklagare och advokater kan då styra andra åtaganden till de förhandlingsfria dagarna. Detta förutsätter naturligtvis att tingsrätten har en uppfattning om när åtalet kommer att väckas.

Ytterligare förklaringar till den begränsade användningen av sammanträden som har framkommit är dels att domare som grupp betraktat är ”trögrörlig” när det gäller förändrade arbetsformer, dels att de stora målen oftast är häktade mål och att tiden efter åtal

innan huvudförhandling måste påbörjas inte är tillräcklig för att hålla förberedande sammanträden. Exempelvis måste de advokater som är inblandade i dessa omfattande mål bokas upp betydligt tidigare än med tre veckors framförhållning, som är den tid som står till förfogande.

Det har från en tingsrätt framhållits att det saknas ordentliga incitament för den tilltalade att ange inställning i förväg. Ett exempel på detta som nämns är ett sammanträde där försvararna inte var villiga att ange inställning förrän de fått ta del av åklagarens sakframställning och bevisning.

En tingsrätt beskriver å andra sidan sina erfarenheter av förberedande sammanträden som mycket goda. Sammanträdena har vid denna tingsrätt enligt uppgift inte sällan lett till att åklagaren har kunnat återkalla flera förhör, förhandlingsplanen har reviderats, personaliafrågor har berörts och säkerhetsarrangemang har kunnat planeras. Sammanträdena har, enligt vad som uppgetts, bidragit till att huvudförhandlingen i stor utsträckning kunnat effektiviseras. Tingsrätten har bedömt det vara en fördel att den handläggare, som svarar för beredningen av målet, kan närvara vid sammanträdet. Berednings- och kallelsearbetet blir då enligt tingsrätten effektivare eftersom handläggaren genast får klart för sig vilka åtgärder som behöver vidtas framöver, som t.ex. kallelser, till vilka tider och varför. En förutsättning som anges för att sammanträdena ska bli effektiva och nå sitt syfte är att åklagare, försvarare och målsägandebiträde är inlästa på målet och att försvarare och målsägandebiträden kan lämna uppgift om sina huvudmäns inställning i olika frågor, inte minst i fråga om skadestånd.

Ytterligare ett exempel från en annan tingsrätt på att sammanträden inför huvudförhandling har påverkat brottmålets handläggning är ett mål där antalet målsägande som åberopades till stöd för åtalet kunde begränsas avsevärt (från 100 till cirka 10). En tingsrätt har framhållit att förberedande sammanträden kan fylla funktionen att skapa en god stämning och ömsesidig respekt mellan de inblandade aktörerna så att alla känner sig delaktiga i att åstadkomma en effektiv och rättssäker förhandling.

Det är svårt att avgöra om lagändringarna från år 2014 om en ökad användning av förberedelsesammanträden i omfattande brottmål har fått genomslag vid domstolarna. Synpunkter har framförts om att lagändringarna har lett till en ökad medvetenhet kring möj-

ligheten att använda förberedelsesammanträden i stora mål och att antalet sammanträden kommer att öka allteftersom.

Åklagarna har bekräftat den huvudsakliga bilden från domstolarna att sammanträden inför huvudförhandling tenderar att enbart vara planeringsmöten, dvs. det är kalenderfrågor som avklaras. I den mån sammanträdena har ett annat innehåll uppges det på motsvarande sätt som vid sammanträden inför åtal vara ett problem att den tilltalade med försvararen förhåller sig passiva och inte vill uppge någon inställning. Försvararsynpunkterna på åklagarnas beskrivning i detta avseende framgår av avsnitt 3.4.7 (sammanträde inför åtal).

Försvararsynpunkter har lämnats om att åklagaren sällan begränsar sin bevisning med hänvisning till vitsordnanden och medgivanden från den misstänkte eller tilltalade. Det upplevs enligt dessa synpunkter inte meningsfullt för försvaret att diskutera processmaterialet vid ett förberedande sammanträde i domstol. Det har å andra sidan från försvarare med erfarenhet från ekobrottsområdet betonats att sammanträden inför huvudförhandlingen kan ha ett stort värde genom att försvararen vitsordar faktiska påståenden och förhållanden vilket leder till att åklagaren kan begränsa sin bevisuppgift med hänvisning till dessa vitsordanden.

3.7 Den misstänktes medverkan i brottmål

Den fria bevisprövningen, som kommer till uttryck i 35 kap. 1 § RB, innebär att rätten ska avgöra vad som är bevisat i ett brottmål genom en samvetsgrann prövning av allt som har förekommit i målet. Av bestämmelsen i 35 kap. 3 § andra stycket RB följer att rätten med hänsyn till övriga omständigheter som har förekommit i målet ska pröva vilken inverkan en parts erkännande ska ha som bevis.

Den tilltalades erkännande är alltså att jämställa med ett bevisfaktum som ska värderas mot annan bevisning. Det var Processlagsberedningens bedömning i arbetet med förslaget till rättegångsbalk att erkännanden i brottmål inte ska ha någon annan betydelse än andra upplysningar och att rätten alltså ska pröva sanningshalten av dessa.

Den misstänkte erkännande kan leda till en enklare lagföringsprocess antingen utanför domstol i enlighet med regleringen om åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och ordningsbot eller genom ett

förenklat förfarande i domstolen. Ett erkännande kan vidare enligt 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB få betydelse vid straffmätningen då rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning ska beakta om den tilltalade frivilligt har angett sig eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. En tilltalad som har lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet ska kunna få ett kortare straff än det som annars skulle ha dömts ut. Det är endast uppgifter som avser det egna brottet som kan utgöra grund för strafflindring. I samband med att bestämmelsen infördes uttalades i förarbetena att medverkan till utredning av egen brottslighet typiskt sett ger uttryck för ansvarstagande och markerar en vilja att ställa till rätta efter sig, liksom ett avståndstagande från den brottsliga gärningen[149]. Det uppgavs också att en ordning som innebär att den som medverkar till utredning av sin egen brottslighet ska få strafflindring skapar förutsättningar för effektivare brottsutredningar och snabbare lagföring.

[149] Prop. 2014/15:37 s. 18.

4 Tidigare överväganden

4.1 Sammanfattning

Kapitlet innehåller en genomgång av tidigare överväganden i vissa för utredningens fortsatta analys centrala frågor. Sammanställningen omfattar framför allt tidigare överväganden och förslag som rör åtalspliktens utformning, domstolens roll och betydelsen av parternas medverkan vid prövningen av brottmålet.

4.2 Processkommissionen 1926

Frågan om åtalspliktens utformning har varit föremål för en återkommande diskussion både i Sverige och internationellt. En diskussion om att i svensk rätt införa en generell rätt för åklagaren att oberoende av brottets grovhet och brottslingens ålder underlåta åtal fördes redan på 1920-talet. Då övervägde processkommissionen inom ramen för sitt arbete om rättsväsendets ombildning att föreslå att principen om relativ åtalsplikt skulle införas[150]. Kommissionen konstaterade att det otvivelaktigt fanns ett behov av att i speciella fall kunna avvika från en strikt tillämpning av ett straffbud. Hur omsorgsfullt straffbestämmelserna än var avfattade kunde det nämligen enligt kommissionen under vissa omständigheter inträffa att straff för en handling som av lagen betecknades som brottslig inte kunde anses påkallat av det allmännas intresse. Att under sådana omständigheter utkräva straff måste anses som en onödig och olämplig hårdhet. Kommissionen framhöll att det skulle vara en synnerligen praktisk utväg om man helt enkelt kunde medge åklagaren att underlåta att väcka åtal vid domstol i sådana fall där han ansåg att det

[150] Rättegången i brottmål, SOU 1926:32 s. 29.

allmännas intresse inte påkallade bestraffning av den som efter lagens bokstav begått ett brott. Härigenom skulle man inte bara vinna att personen undgick straff utan även att han befriades från det lidande som i regel är förenat med lagföring inför rätta. Dessutom skulle både det allmänna och personen själv besparas de besvär och kostnader som är förenade med en rättegång.

Kommissionen var emellertid tveksam till att på detta sätt ge åklagaren befogenhet att underlåta åtal för ett brott trots att det fanns full anledning att anta att en viss person gjort sig skyldig till brottet och särskilt om brottet var av svårare beskaffenhet. Kommissionen framhöll att det material som åklagaren hade tillgång till vid avgörandet av frågan ofta inte var av beskaffenhet att utgöra fullt tillfredsställande grund för frågans bedömande. Kommissionen tvivlade också på om åklagarna var vuxna den synnerligen allvarliga och krävande uppgift som skulle läggas på dem om relativ åtalsplikt infördes. Det kunde dessutom befaras att tillämpningen skulle bli ojämn så att åtal ibland väcktes och ibland underläts i väsentligen likartade fall. Även om objektiva och fullt giltiga grunder alltid blev bestämmande för åklagarens beslut, skulle det enligt kommissionen vara svårt att undgå misstankar om att det var på ett annat sätt om ett notoriskt brott åtalades i det ena fallet och lämnades obeivrat i det andra. På grund av dessa betänkligheter och då det fanns möjligheter att i viss omfattning uppnå de effekter som eftersträvades med principen om relativ åtalsplikt på andra och mer betryggande sätt stannade processkommissionen för att inte föreslå att relativ åtalsplikt infördes.

4.3 Processlagberedningen 1938

Processlagberedningen, vars arbete under åren 1932–1944 bl.a. låg till grund för rättegångsbalken, instämde i stort sett i de slutsatser som processkommissionens hade dragit några år tidigare om åtalspliktens utformning[151]. Att medge åklagaren en diskretionär rätt att underlåta åtal när en gärning är belagd med straff enligt strafflagen var enligt processlagberedningen inte i överensstämmelse med den allmänna rättsuppfattningen och skulle lätt kunna leda till missbruk. Process-

[151] Förslag till rättegångsbalk, SOU 1938:44 s. 256.

lagberedningen föreslog därför att rättegångsbalken skulle utgå från en obligatorisk åtalsplikt med en möjlighet för målsäganden att biträda åtalet. Beredningen fann dock skäl att skapa en begränsad möjlighet att efterge åtal dels vid bötesbrott, dels vid sammanträffande av brott. Ett undantagslöst beivrande av varje sådant brott ansågs inte nödvändigt för straffrättsskipningens ändamål. Processlagberedningens överväganden ledde till att rättegångsbalken innehöll bestämmelser om åtalseftergift enligt förslaget då den trädde i kraft[152].

4.4 Strafflagberedningen 1948

Inom ramen för sitt omfattande arbete under åren 1938–1956 diskuterade Strafflagberedningen ett tiotal år efter Processlagberedningens ställningstagande för den obligatoriska åtalsplikten på nytt skälen för och emot en relativ åtalsplikt[153]. Bakgrunden var beredningens överväganden om att föreslå utökade möjligheter att underlåta åtal.

Strafflagberedningen konstaterade att principen om absolut åtalsplikt uppenbarligen hämtar sitt främsta stöd ur kravet på rättssatsernas likformiga tillämpning, det vill säga att alla ska behandlas lika inför lagen. Få saker är enligt beredningen så ägnade att stärka tilliten till rättsordningen som att det är möjligt för envar att konstatera att ingen hänsyn tas till person utan att de yttre olikheter som kan finnas mellan människor blir betydelselösa inom rättens område. En övergång till relativ åtalsplikt kräver därför, resonerade beredningen, att det skapas garantier för att rätten till åtalsunderlåtelse används på sådant sätt att tilltron till rättsvårdens objektivitet och opartiskhet inte minskar. Beredningen såg att det redan inom ramen för gällande rätt fanns sådana garantier genom målsägandens subsidiära åtalsrätt och den kontrollmyndighet som utövas av JO och JK. Även den fria pressens övervakningsfunktion framhölls som en form av garant.

Mot en relativ åtalsplikt brukar enligt beredningen anföras att hänsynen till allmänpreventionen kräver ett principiellt upprätthållande av den absoluta åtalsplikten eftersom presumtiva lagöverträ-

[152] SFS 1942:740.
[153] Strafflagberedningens promemoria med förslag till lagstiftning om domstols rätt att nedsätta eller eftergiva påföljd för brott samt om eftergift av åtal, SOU 1948:40.

dare kommer att räkna med möjligheten att deras brott blir obeivrade om inte straffhotet genomförs konsekvent. Beredningen anmärkte mot detta argument att samma invändningar gjordes när det var fråga om att införa villkorlig dom i svensk rätt men att erfarenheten visat att institutet rätt tillämpat inte medför någon fara i angivet hänseende.

Som ytterligare skäl mot att införa relativ åtalsplikt har, framhöll beredningen, åberopats att åklagarmyndigheterna inte anses ha en fullt oberoende ställning till regeringsmakten och att detta förhållande särskilt i politiskt upprörda tider kan medföra en risk för att regeringen påverkar åklagarmyndigheterna att underlåta att beivra vissa brott. Strafflagberedningen uttalade i denna fråga att det visserligen sedan lång tid tillbaka är praxis i Sverige att regeringsmakten inte blandar sig i åklagarmyndighetens verksamhet i konkreta fall, men att förhållandena i en framtid kunde bli annorlunda.

Beredningen diskuterade vidare om åklagarmyndigheterna hade sådana kvalifikationer att man kunde överlåta prövningen av frågan om åtalsunderlåtelse i åklagarnas hand eller om åklagarna i så fall skulle kunna låta sig ledas av sociala synpunkter, personliga hänsyn, känslomässiga betraktelsegrunder och överhuvud av synpunkter som inte överensstämmer med straffrättsskipningens syfte. Mot en sådan farhåga anförde beredningen att åklagaren även vid en absolut åtalsplikt har att verkställa en prövning som ofta är av skönsmässig natur där det i sista hand är åklagarens omdöme som är avgörande. Som exempel nämndes bedömningen av frågan om subjektivt rekvisit föreligger och om det föreligger kausalitet mellan gärningen och den brottsliga effekten. Ett annat exempel som angavs var åklagarens ställningstagande till frågan om bevisningen är tillräcklig för att man ska kunna räkna med en fällande dom.

Strafflagberedningen pekade därefter på att åklagaren i alla rättssystem där den absoluta åtalsplikten gäller någon gång måste skärpa kravet på det subjektiva rekvisitet, kausaliteten och bevisningen för att undvika de stötande resultat som ett strikt tillämpande av principen kan föra med sig. Åklagarens ”pressning” i fråga om de objektiva och subjektiva rekvisiten och kravet på bevisning utgör enligt Strafflagberedningen i själva verket, vid sidan av den benådningsrätt som allmänt tillkommer regeringsmakten, de enda botemedel som finns mot orimliga konsekvenser av den absoluta åtalsplikten. Beredningen konstaterade att båda dessa utvägar är otill-

fredsställande, den förra därför att den innebär att man handlar mot lagen och den andra därför att den väl kan avvärja att ett inte önskvärt straff verkställs men inte hindrar den lagföring och dom som det ofta är lika angeläget att undvika. Mot denna bakgrund föreslog Strafflagberedningen att det skulle införas en bestämmelse av allmän karaktär om åtalsunderlåtelse i de fall det bedömdes uppenbart att åtal inte krävdes vare sig för att avhålla gärningsmannen från vidare brottslighet eller med hänsyn till den allmänna laglydnaden. Alltefter brottslighetens art skulle det sedan ankomma på distriktsåklagare, statsåklagare eller riksåklagaren att meddela beslut. Även om flertalet remissinstanser i princip anslöt sig till förslaget fanns det invändningar med hänvisning till allmänpreventiva hänsyn och vikten av att principen om allas likhet inför lagen upprätthålls[154].

4.5 Strafflagberedningen 1953 och 1956

I 1953 års betänkande föreslog Strafflagberedningen på nytt en allmän bestämmelse om åtalseftergift som innebar att åtal skulle få efterges om det bedömdes vara uppenbart att påföljd för brottet inte behövdes vare sig för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet eller med hänsyn till allmän laglydnad och det inte heller i övrigt var påkallat ur allmänt synpunkt att åtal väcktes[155]. Beredningen angav att det någon gång kunde förekomma sådana omständigheter att det var önskvärt att undvika inte bara påföljden för ett brott, vilket kunde lösas med påföljdseftergift, utan också själva domstolsbehandlingen för att bespara gärningsmannen det svåra psykiska lidande som kunde orsakas av en rättegång. Vidare kunde enligt beredningen förhållandena ibland vara sådana att det med hänsyn till fallets beskaffenhet framstod som anstötligt att åtal väcktes.

Genom den utformning av bestämmelsen som beredningen föreslog ansågs inte grundsatsen om åtalsplikten sättas ur spel. I stället beskrevs den nya befogenheten som en modifikation för att undvika stötande resultat av tillämpningen av principen om absolut åtalsplikt.

[154] Jfr referat i SOU 1953:17 s. 112.
[155] Enhetligt frihetsstraff m.m., SOU 1953:17 s. 120.

Flertalet remissinstanser tillstyrkte beredningens förslag. Vissa remissinstanser uttryckte dock tveksamhet inför förslaget, bl.a. med hänvisning till vikten av allas likhet inför lagen. De remissorgan som avstyrkte förslaget framhöll att en domstolsprövning utgör den bästa garantin för säkerhet och objektivitet.

I sitt slutbetänkande tre år senare gjorde beredningen ett tillägg till förslaget om eftergift av åtal också i de fall då den misstänkte uppenbarligen begått brottet under inflytande av sinnessjukdom eller sinnesslöhet samt vård enligt den då gällande sinnessjuklagen kom till stånd utan lagföring och åtal inte heller var påkallat av särskilda skäl[156].

Strafflagberedningens förslag ledde till den reglering av åtalsunderlåtelseinstitutet som i huvudsak fortfarande gäller i rättegångsbalken[157]. Vissa lättnader i förutsättningarna för att underlåta åtal genomfördes år 1971[158]. Skälen för dessa senare lagändringar var huvudsakligen processekonomiska. I förarbetena uttalade departementschefen som sin allmänna uppfattning att utökade möjligheter till åtalsunderlåtelse i fråga om mindre allvarliga brott medför sådana processekonomiska fördelar att det finns starka skäl att överväga en ordning som innebär en betydligt friare åtalsordning än för närvarande och att även kriminalpolitiska skäl kan anföras för denna ståndpunkt[159].

4.6 Åtalsrättskommittén 1976

Åtalsrättskommitténs fastslog i mitten av 1970-talet inom ramen för sitt uppdrag att ompröva reglerna om underlåtande av åtal att ordningen med absolut åtalsplikt som grundregel borde behållas men med vidgade undantagsregler[160]. Det var kommitténs bedömning att ett system med absolut åtalsplikt som grundregel hade visat sig väl kunna förenas med att det införs en särskild ordning för viss bötesbrottslighet som i realiteten innebär att det blir en relativ förundersöknings- och åtalsplikt på just det området.

[156] Skyddslag, SOU 1956:55 s. 312.
[157] Prop. 1964:10 C.
[158] Departementspromemoria Ju 1970:26, prop. 1971:100.
[159] Prop. 1971:100 s. 33.
[160] Färre brottmål, SOU 1976:47 s. 133.

Vinsten med att införa en allmän relativ åtalsplikt skulle därför enligt kommittén huvudsakligen vara att det skulle vara möjligt att göra utredningsbesparingar vid misstänkt brottslighet som ligger ovanför bagatellbrottslighetens område i sådana fall där skuldfrågan bedöms vara utan betydelse för vad som ska göras med den misstänkte. En ytterligare vinst kunde enligt kommittén göras i sådana fall där det gäller att få till stånd resocialiseringsåtgärder snabbt och resocialiseringsåtgärdens insättande och inriktning är oberoende av frågan huruvida brott förekommer. Kommittén bedömde inte dessa vinster som så framträdande att de utgjorde tillräckliga skäl att frångå rådande ordning med absolut åtalsplikt som grundregel.

Som skäl för ett system med absolut åtalsplikt lyfte kommittén särskilt fram att det måste antas att principen om allas likhet inför lagen bäst tillgodoses om presumtionen för åtal bibehålls. Åklagarna måste då, enligt vad kommittén framhöll, söka och värdera de omständigheter som kan förmå att bryta presumtionen. Förutsättningarna för likformighet i tillämpningen blir därmed enligt kommitténs resonemang bättre än om åtalsfrågor skulle prövas efter friare bedömningsgrunder. Ytterligare ett skäl som anfördes för en oförändrad ordning var ståndpunkten att åtalsplikten bör vara utgångspunkten för åklagarens funktioner.

Åtalsrättskommittén föreslog därefter ett antal förändringar inom ramarna för befintligt åtalssystem. Förslagen ledde till att bestämmelser om förundersökningsbegränsning infördes i rättegångsbalken den 1 januari 1982 och att åklagare fick möjlighet att meddela åtalsunderlåtelse även efter att ett åtal har väckts[161]. Lagändringarna motiverades av processekonomiska skäl. I förarbetena till de nya bestämmelserna om förundersökningsbegränsning avfärdades Åtalsrättskommitténs förslag till nya grunder för åtalsunderlåtelse med hänvisning till de negativa effekter för allmänpreventionen, individualpreventionen, rättssäkerhetsgarantierna och målsägandeintresset som det skulle innebära att i ännu fler fall överföra lagföringen från domstolarna till åklagarna[162]. Bestämmelserna om förundersökningsbegränsning ansågs dock kunna genomföras utan hinder av kriminalpolitiska och andra motstående intressen. Några år

[161] Prop. 1981/82:41.
[162] Prop. 1981/82:41 s. 12.

senare, den 1 januari 1985, genomfördes trots detta som ett led i strävandena att koncentrera rättsväsendets resurser till bekämpandet av allvarlig brottslighet lagändringar med utgångspunkt i Åtalsrättskommitténs förslag om utökade möjligheter att underlåta åtal[163].

4.7 Rättegångsutredningen 1977–1987

Inom ramen för sitt omfattande uppdrag att göra en översyn av rättegångsförfarandet presenterade Rättegångsutredningen förslag i flera betänkanden om grunderna för handläggningen av brottmål och domstolarnas arbetssätt. Utredningen lämnade bl.a. i ett delbetänkande år 1982 ett förslag om att åklagaren inte ska lämna in förundersökningsprotokollet i samband med åtal[164]. Utredningen påpekade att frågan hänger intimt samman med hur man allmänt ser på rättens roll i brottmålsprocessen.

Förslaget från utredningen hade två syften. Dels bedömde utredningen att rättssäkerheten i brottmålsprocessen kunde höjas med en ändring på det sätt som föreslogs genom att man minskar risken för att rätten i sin bedömning tar hänsyn till ovidkommande faktorer. Dels bedömde utredningen att förslaget medförde att effektiviteten främjades genom att domstolarna inte skulle belastas med onödigt material och överflödig pappersexercis.

Som bakgrund till förslaget hänvisade utredningen framför allt till den successiva anpassning av brottmålsförfarandet till tvistemålsreglerna som i praktiken hade ägt rum under senare år. Den ackusatoriska principen och förhandlingsprincipen hade enligt vad utredningen anförde fått ett allt större utrymme. Rättens och parternas roller var enligt utredningen numera i stort sett desamma i tvistemålen som i brottmålens ansvarsdel. Denna utveckling avspeglade sig emellertid inte i omfattningen av det material som rätten får till sitt förfogande före huvudförhandlingen. Utredningen påpekade att den gamla ordningen, som åtminstone delvis grundades på att rättens även i praktiken stora ansvar för utredningens fullständighet krävde kontroll av förundersökningsverksamheten, fortfarande gäller i brottmål.

[163] Prop. 1984/85:3.
[164] Översyn av rättegångsbalken 1 Processen i tingsrätt, SOU 1982:26 s. 248.

Förslaget från utredningen bemöttes negativt av remissinstanserna och genomfördes inte. I förarbetena till de förslag som genomfördes som ett resultat av utredningens arbete framhöll föredragande departementschefen i denna fråga år 1989 det som uteslutet att för brottmålsprocessens del gå över till en ordning som innebär dispositionsfrihet för parterna av det slag som finns i dispositiva tvistemål[165]. Den bedömning som gjordes då var att det även i framtiden skulle komma att finnas ett behov för rätten att kunna kontrollera vad som förekommit under förundersökningen och besluta om eventuella kompletteringar. Genom att studera förundersökningen kunde domaren, enligt departementschefen, få klart för sig vad han eller hon ska inrikta sig på under huvudförhandlingen och kan bättre tillgodogöra sig processmaterialet.

Med hänvisning till det stötande i att rätten och allmänheten har tillgång till material rörande gärningar som den tilltalade inte är åtalad för infördes den 1 januari 1988 som ett resultat av utredningens förslag ett tillägg i bestämmelsen i 45 kap. 7 § RB med en rekommendation till åklagaren om att inte ge in sådant från förundersökningen som inte rör åtalet.

4.8 Åklagarutredningen -90 1992

Åklagarutredningen -90 förde inom ramen för sitt arbete bl.a. en diskussion om det vid 1990-talets början fanns anledning att ta steget över till en relativ åtalsplikt[166]. Utredningen förhöll sig bl.a. till en rekommendation från Europrådet år 1987 om att medlemsstaternas processlagstiftning bör vila på grundprincipen om relativ (discretionary) åtalsplikt[167].

Som skäl för ett system med relativ åtalsplikt framhöll utredningen inledningsvis att brottsligheten i Sverige och i andra länder har ökat kraftigt under en lång följd av år samtidigt som rättsväsendets organ inte har kunnat tillföras sådana resurser som skulle krävas för att hålla jämn takt med denna ökning. Antalet oupp-

[165] Prop. 1986/87:89 s. 98.
[166] Ett reformerat åklagarväsende, SOU 1992:61.
[167] Recommendation No R (87) 18 of the Committee of Ministers to Member States concerning the simplification of criminal justice, se närmare om innehållet i denna rekommendation i avsnitt 5.3.

klarade brott och brott vilka av andra skäl inte blir beivrade ökar. Genom att polis, åklagare och domstolar inte hinner med alla mål bör, resonerar utredningen, någon form av styrinstrument ges så att de brott som trots allt beivras blir de som från allmänna utgångspunkter ter sig mest angelägna att ta itu med. Utredningen framhöll att en betydande grad av rättsosäkerhet ligger i ett system där slumpen är den mest avgörande faktorn för vilka brott som leder till åtal. Utredningen slog vidare fast att en sådan prioritering i praktiken redan sker i viss utsträckning trots att det från principiell synpunkt kan sägas vara svårförenligt med en princip om obligatorisk åtals- och förundersökningsplikt.

Utredningen angav som ytterligare skäl för en övergång till en relativ åtalsplikt att en sådan övergång skulle vara följdriktig med den utveckling av åklagarnas befogenheter som har skett och som innebär att åklagarna i många fall gör bedömningar på skönsmässiga grunder. Om åklagare i allmänhet kan anses kompetenta att i praktiken döma till straff borde de, framhöll utredningen, i konsekvens härmed också bedömas kunna hantera ett regelsystem som bygger på diskretionär åtalsprövning.

Utredningen pekade på att det inte går att undvika att strafflagstiftningen med allmänt utformade straffbestämmelser i undantagssituationer kommer att omfatta vissa förfaranden som det i det enskilda fallet skulle te sig uppenbart stötande för rättsmedvetandet att straffbelägga. Det kan också vara fråga om brott där omständigheterna kring brottet eller gärningsmannens person är sådana att en lagföring framstår som meningslös eller uppenbart obehövlig eller till och med skulle motverka sitt syfte. Genom en generell regel om diskretionär åtalsprövning skulle åtal i sådana fall kunna undvikas.

Utredningens förslag var, trots de skäl som anförts för en relativ åtalsplikt, att den grundläggande regeln om obligatorisk (absolut) åtalsplikt skulle behållas i svensk rätt. Utredningen ville dock tona ned betydelsen av begreppet absolut åtalsplikt med hänvisning till bl.a. det de ökade diskretionära inslagen i åtalsplikten som redan genomförts och den harmonisering av de materiella förutsättningarna för åtal som kan förväntas genom det alltmer utbredda internationella samarbetet i straffrättsliga frågor.

De skäl som framhölls för slutsatsen om en bibehållen obligatorisk åtalsplikt var framför allt att systemet har en mycket lång tra-

dition i svensk rätt och anses främja legaliteten och förutsebarheten i strafflagstiftningen. Principen om allas likhet inför lagen är enligt utredningen lättare att uppfylla om det i botten finns en presumtion för åtal i de fall förutsättningar för fällande dom föreligger. Genom en sådan presumtion kombinerat med i lag definierade undantag från åtalsplikten bör det finnas rimliga möjligheter för allmänheten att uppfatta och förstå grunderna för åklagarnas avgöranden. Om allmänheten får uppfattningen att åklagarna fattar sina beslut på i stort sett skönsmässiga grunder finns en uppenbar risk att tilltron till åklagarna och till rättsväsendet i stort minskar. Också det allmänpreventiva värdet av straffrätten skulle därigenom kunna försvagas, framhöll utredningen. Enhetligheten i beslutsfattandet skulle kunna äventyras. Ytterligare en omständighet som låg till grund för utredningens ställningstagande om en fortsatt absolut åtalsplikt var den betydelse åtalsprincipen har för åklagarnas självständiga arbete och för förutsättningarna att stå emot påtryckningar i sitt beslutsfattande. Utredningens uppfattning var också att det svenska systemet med en principiell absolut åtalsplikt förenad med en förhållandevis vidsträckt möjlighet till diskretionär bedömning i det enskilda fallet väl svarar mot de åtaganden Sverige har gjort i den ovan nämnda rekommendationen från Europarådet.

Regeringen delade utredningens bedömning att principen om absolut åtalsplikt borde behållas[168]. I likhet med utredningen bedömde regeringen att reglerna om åtalsunderlåtelse borde vara oförändrade och att det borde införas en möjlighet att låta bli att inleda förundersökning i de fall det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Till skillnad från utredningen ansåg inte regeringen att förundersökningsbegränsning i det s.k. disproportionsfallet skulle utvidgas. De aktuella lagändringarna trädde i kraft den 1 april 1995.

4.9 Förtroendekommissionen 2004

Förtroendekommissionen föreslog inom ramen för sitt uppdrag att analysera behovet av åtgärder som säkerställer förtroendet för det svenska näringslivet bl.a. att en svensk variant av institutet ”plea bargain” för ekonomisk brottslighet borde utredas liksom en möj-

[168] Prop. 1994/95:23 s. 86.

lighet att begränsa en förundersökning till huvudpersonerna i en liga[169]. Som skäl för sitt förslag framhölls effektivitets- och resursvinster för ekobrottsbekämpningen samt fördelar för den misstänkte att slippa sväva i ovisshet under en tidsperiod om flera år. Förtroendekommissionen ifrågasatte bärkraften i de argument som brukar framhållas mot ett system med åtalsuppgörelser eftersom åtals- och förundersökningsplikten särskilt i fråga om ekonomisk brottslighet enligt kommissionens bedömning i praktiken är relativ. En variant av ”plea bargain” skulle enligt kommissionen kunna ses som en förlängning av den redan gällande relativa förundersöknings- och åtalsplikten. Kommissionens påstående om att åtalsplikten är relativ fick mothugg vid remitteringen men också visst stöd från BRÅ som hänvisade till förekomsten av partiell selektion (avskrivning) i ekobrottsärenden[170].

4.10 Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) 2005

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) övervägde inom ramen för sitt omfattande uppdrag bl.a. frågan om den misstänktes medverkan vid utredningen av sina egna brott kan tas till vara för att korta utredningstiden och förenkla handläggningen i domstol[171]. Även frågan om utvidgade möjligheter att underskrida straffminimum i vissa fall analyserades av beredningen.

Övervägandena omfattade för det första frågan om det är lämpligt att genom att förändra åtalsplikten och förundersökningsplikten skapa möjligheter att beakta den misstänktes medverkan i brottsutredningen. Slutsatsen från beredningen var att det då inte fanns tillräckliga skäl att införa sådana undantag från förundersökningsplikten och åtalsplikten.

Beredningen framhöll att motiven för ett system som tar sikte på att den misstänktes erkännande och medverkan i en brottsutredning skulle kunna leda till att åtal för vissa brott inte väcks eller väcks för lindrigare brott än det som misstanken avser är att det minskar arbetsbelastningen i rättsväsendet och kan bidra till en ökad effek-

[169] Näringslivet och förtroendet, SOU 2004:47 s. 385.
[170] Remissammanställning i Justitiedepartementet, ärende nr Ju2004/04070/L1.
[171] Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder, SOU 2005:117 s. 49.

tivitet. Effektivitetsvinsten i utredningsverksamheten består enligt beredningen både i att svårutredda brott kan utredas och att resurser frigörs för utredning av andra brott. När det gäller lagföringen består effektivitetsvinsten i att det inte kommer att krävas lika stora resurser av åklagare och domstol eftersom de åtalade gärningarna är erkända.

Beredningen ifrågasatte emellertid om det uppstår någon effektivitetsvinst med ett system byggt på ”plea bargain”. Risken för felaktiga uppgifter uppgavs kunna vara stor i ett sådant system, eftersom den misstänkte genom att erkänna vissa saker kan slippa åtal för annat. Den risken bör dessutom enligt den bedömning som gjordes öka om hänsyn även kan tas till uppgifter som den misstänkte lämnar om andra. Om utgångspunkten fortfarande ska vara att ingen oskyldig ska dömas innebär det att betydande utredningsinsatser ändå måste göras för att kontrollera riktigheten av den misstänktes uppgifter.

Vidare måste, framhöll beredningen, fördelarna med ett sådant system vägas mot nackdelarna. Syftet med en strikt åtals- och förundersökningsplikt är att garantera allas likhet inför lagen. Ett system där åtalet kan påverkas av i vilken utsträckning den misstänkte medverkar i utredningen innebär att den misstänkte faktiskt ges ett visst inflytande över åtalsfrågan. Det finns således en risk för att en misstänkt som är en bättre förhandlare eller har bättre försvarare än en annan misstänkt i åtalshänseende kan hamna i ett bättre läge trots att misstankarna är likartade. Andra sidan av samma problem är att det kan bli svårt för åklagarna att upprätthålla likhet i rättstilllämpningen. Ett annat problem med en sådan förändring är att det kan vara svårt och ibland inte önskvärt att åstadkomma en situation där den misstänkte och åklagaren är likställda när det gäller information om utredningen. Åklagaren har en bättre överblick över utredningen och har därmed bättre förutsättningar att göra en bedömning av läget. Det skulle kunna leda till att åklagaren, medvetet eller omedvetet, framställer den misstänktes handlingsutrymme som mera inskränkt än vad det faktiska bevisläget ger anledning till. Det kan också bli svårt för åklagaren att upprätthålla objektiviteten i förundersökningen.

En annan nackdel med en uppluckring av förundersöknings- och åtalsplikten med hänsyn till den misstänktes medverkan i utredningen kan vara att en sådan lösning inte tar hänsyn till brottsoffrens

intressen och därmed riskerar att verka i motsatt riktning mot de åtgärder som vidtagits under de senaste decennierna för att stärka och stödja brottsoffren. Om åklagaren kan begränsa förundersökningen eller ett åtal med hänvisning till att den misstänkte medverkat i utredningen, finns det risk att målsäganden hamnar i ett sämre läge bl.a. när det gäller att ta tillvara sin rätt. Detta skulle i och för sig kunna undvikas genom att begränsningar av förundersökningen eller åtalet endast får ske om brottet saknar målsägande eller om målsäganden samtycker till det. En sådan lösning kan dock ifrågasättas utifrån principen om allas likhet inför lagen, eftersom typen av brottslighet blir avgörande för gärningsmannens möjligheter och inte hur allvarlig eller straffvärd gärningen är.

Beredningen fann att nackdelarna med systemet för närvarande inte uppvägde de eventuella fördelar för effektiviteten som kan uppstå och lämnade inte något förslag i frågan. Beredningen framhöll dock att fördelarna med att kunna uppmuntra en enskild att medverka i utredningen av hans eller hennes brott var stora. Det skulle också enligt de slutsatser som drogs kunna vara en fördel att i större utsträckning än i dag kunna ta tillvara en misstänkts erkännande för att i vissa avseenden förenkla lagföringen av brottet. Frågan som ställdes var om det finns andra metoder för att åstadkomma detta än förändringar av åtalsplikten och förundersökningsplikten. Beredningens ställningstagande uteslöt, framhölls det, inte att reglerna om begränsningar av förundersöknings- och åtalsplikterna ses över av processekonomiska skäl.

Beredningen övervägde därefter om det skulle vara möjligt att med någon annan metod än inom ramen för åtalsuppgörelser ta tillvara den vilja en misstänkt kan ha att bidra till utredningen av brottet. Därmed skulle utredningen och lagföringen kunna effektiviseras och resurser frigöras för utredning av andra brott. Beredningen fann, att det fanns vissa sådana möjligheter och föreslog dels en ny strafflindringsgrund i de situationer då den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet, dels att mål under vissa angivna förutsättningar skulle kunna avgöras på handlingarna om den misstänkte erkänner och båda parterna samtycker till en sådan handläggning.

Beredningens förslag om strafflindring har, kompletterat med ytterligare beredningsunderlag från framför allt Påföljdsutredningen år 2012, lett till att medverkan till utredning av egen brottslighet har

införts som en ny strafflindringsgrund i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB[172]. Lagändringen trädde i kraft den 1 april 2015.

4.11 Riksåklagarens idéskrift 2006

Riksåklagarens arbetsgrupp med uppdrag att undersöka vad som kan göras för att ytterligare effektivisera hanteringen av stora och komplicerade brottmål resonerade i en idéskrift som presenterades år 2006 bl.a. kring behovet av vissa lagändringar[173]. Utgångspunkten för de bedömningar som gjordes inom ramen för arbetsgruppens arbete var att det av kriminalpolitiska skäl och av hänsyn till rättssäkerhetsaspekter ansågs vara bättre att flera personer lagförs i mer begränsade och renodlade processer än att vissa komplicerade mål utreds i alltför stor omfattning och lagförs efter lång tid samtidigt som andra ärenden på grund av bristande resurser blir liggande.

Arbetsgruppen bedömde att en övergång till en relativ åtalsplikt i svensk rätt skulle kunna skapa större utrymme för kriminalpolitiska prioriteringar vilket skulle kunna få en allmänpreventiv effekt. Samma effekt skulle, i vart fall delvis, enligt arbetsgruppen kunna uppnås genom ytterligare inskränkningar av den absoluta åtals- och/eller förundersökningsplikten. Arbetsgruppen föreslog att uppgörelser om sakförhållanden bör kunna ingås mellan åklagaren och den misstänkte för att effektivisera hanteringen av de stora och komplicerade brottmålen och i syfte att använda befintliga resurser på rätt sätt. Uppgörelser av detta slag måste i så fall, i enlighet med objektivitetsprincipen, ha stöd av utredningen i målet men borde å andra sidan i princip vara processuellt bindande för parterna. Uppgörelserna borde vidare enligt arbetsgruppen kunna överprövas av domstol.

Arbetsgruppen gjorde också vissa överväganden om erkännande och medverkan som grund för strafflindring. Medverkan i den egna utredningen borde, enligt gruppen, i större omfattning än som då var fallet beaktas i strafflindrande riktning. Även den misstänktes

[172] Prop. 2014/15:37, jfr Påföljdsutredningens betänkande Nya påföljder, SOU 2012:34 (avsnitt 17) och departementspromemorian Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag, Ds 2012:54.
[173] Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift, december 2006.

erkännande borde tillmätas större betydelse. Arbetsgruppen ansåg också att åklagaren borde framställa ett påföljdsyrkande i alla mål och att domstolen inte skulle kunna döma till strängare påföljd än vad som yrkats.

Idéskriften innehåller vidare ett resonemang om fördelarna med att införa en möjlighet för domstolen att kunna hänskjuta en rättslig fråga, t.ex. om ett visst förfarande är straffbart, till HD som i så fall skulle behöva ta målet med förtur. En sådan möjlighet till klargörande under prövningen av brottmålet skulle enligt arbetsgruppen innebära stora effektivitetvinster bl.a. eftersom ett stort och komplicerat mål då inte alltid behöver tas upp till prövning i sin helhet. Arbetsgruppen argumenterade också för möjligheterna att på olika områden ersätta den straffrättsliga hanteringen med administrativa sanktioner och att införa en generell åtalsunderlåtelseregel.

4.12 Justitiekanslerns rapport om felaktigt dömda 2006

Rapporten Felaktigt dömda presenterades år 2006 som ett resultat av ett tillsynsprojekt om rättssäkerheten i brottmål som JK hade initierat två år tidigare[174]. Rapporten och en efterföljande skrivelse till justitieministern innehåller rekommendationer om bl.a. att domstolens ansvar för brottsutredningens fullständighet och hållfasthet ska inskärpas, att en särskild ordning med bättre rättssäkerhetsgarantier ska övervägas för grövre brottmål och att det ska införas en ny ordning för prövning av resningsansökningar[175]. Vissa av rekommendationerna beaktades då regeringen några år senare gav en särskild utredare i uppdrag att överväga hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas och hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål bör vara utformat (se avsnitt 4.15 nedan)[176].

[174] Felaktigt dömda, Rapport från JK:s rättssäkerhetsprojekt, 2006.
[175] Ärende i Justitiedepartementet Ju2006/10574/Å.
[176] Dir. 2009:35.

4.13 Utredningen om förundersökningsbegränsning 2010

Utredningen om förundersökningsbegränsning lämnade i sitt betänkande från år 2010 bl.a. ett förslag om utökade möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning i omfattande och komplicerade förundersökningar[177]. Förslaget innebar en möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning av personer vid utredning av en större mängd brott vilka har ett nära samband med varandra och som har begåtts av flera personer under en längre tidsperiod. Utredningen anförde huvudsakligen processekonomiska skäl för sitt förslag.

När det gällde frågan om hur den kraftigt utökade möjligheten att besluta om undantag från åtals- och förundersökningsplikten som förslaget innebar överensstämde med principen om likhet inför lagen framhöll utredningen att denna princip inte innebär någon rättighet för den enskilde att gå fri från den brottslighet som hon eller han har begått enbart av det skälet att någon annan inte kan dömas för brottet. Men det är, anförde utredningen, nödvändigt att det går att förutsäga hur en viss bestämmelse kommer att tillämpas för att de grundläggande rättssäkerhetsprinciperna, bl.a. avseende likabehandling, ska vara uppfyllda.

De rättssäkerhetskrav om förutsebarhet och formell ordning som ställs på rättegången skiljer sig enligt utredningen från de krav som ställs på förundersökningsförfarandet eftersom förundersökningsförfarandet måste ha en viss flexibilitet för att vara effektivt. Enligt utredningens uppfattning var det tveksamt om en bestämmelse om förundersökningsbegränsning av vissa personer kan utformas på ett sådant sätt att tillämpningen blir alltigenom förutsebar från den enskildes perspektiv. Med den utgångspunkten hade det enligt utredningen varit en fördel om frågan hade kunnat behandlas med ett bredare anslag, t.ex. med koppling till frågan om åtalsplikten. Det riskerade enligt utredningen med det förslag som lämnats uppkomma situationer där alla brott som har begåtts av en ensam gärningsman ska utredas medan åklagaren har möjlighet att mer eller mindre fritt avgöra vilka brott och vilka gärningsmän som ska omfattas av förundersökningen i fråga om utredning av brottshärvor. Därmed

[177] Förundersökningsbegränsning, SOU 2010:43.

kunde enligt utredningens bedömning en situation med två olika system avseende förundersökningsplikt uppkomma.

Vid remitteringen uttryckte flertalet remissinstanser förståelse för behovet att kunna begränsa förundersökningen i stora ärenden på det sätt som utredningen hade föreslagit[178]. Exempelvis framhöll JO att det visserligen rimmar mindre väl med den i svensk rätt gällande åtals- och förundersökningsplikten att möta en alltmer omfattande och komplicerad brottslighet med utökade möjligheter till förundersökningsbegränsning men JO godtog trots detta förslaget till lagstiftning med hänvisning till rättsväsendets ansträngda resursläge. Advokatsamfundet hade inga egentliga invändningar mot förslaget utan ställde sig positivt till en ökad effektivitet när det gäller omfattande förundersökningar som involverar ett stort antal personer. Utredningens förslag kritiserades dock av flera remissinstanser för att det ansågs sakna en tillräckligt grundlig analys om vad den föreslagna förändringen skulle innebära för de grundläggande rättsprinciperna om åtalsplikt, förutsebarhet och likhet inför lagen. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Utredningens övriga överväganden ledde bl.a. till att bestämmelsen om förundersökningsbegränsning i det s.k. disproportionsfallet utvidgades till att omfatta brott för vilket brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader. Denna lagändring trädde i kraft den 1 mars 2012[179].

4.14 Insynsutredningen 2010

Insynsutredningen redovisade i tre delbetänkanden under åren 2008–2010 sina överväganden om frågor om insyn och sekretess inom rättsväsendet[180]. Utredningens arbete har lett till vissa förslag till lagändringar som syftar till att öka rättssäkerheten och förutsebarheten för den som misstänks för brott[181]. De föreslagna lagändringarna innebär bl.a. att dokumentationen av förundersökningar ska förbättras genom att förhör i större utsträckning ska

[178] Remissammanställning i Justitiedepartementet, ärende nr Ju2010/5473/Å.
[179] Prop. 2011/12:10.
[180] Partsinsyn och ny teknik i domstol, SOU 2008:93, Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor, SOU 2009:72 och Partsinsyn enligt rättegångsbalken, SOU 2010:14.
[181] Prop. 2016/17:68.

spelas in med ljud eller med både ljud och bild. I ett sådant inspelat förhör ska sekretess gälla för bilduppgiften. Vidare lämnas förslag som tydliggör vilken rätt misstänkta, tilltalade och redan dömda personer har att ta del av utredningsmaterial (se närmare i avsnitt 3.4). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2017.

4.15 Förundersökningsutredningen 2011

Inom ramen för sitt uppdrag att utreda hur förundersökningarnas kvalitet bäst kan säkerställas föreslog Förundersökningsutredningen bl.a. en bestämmelse som innebar att två eller flera åklagare tillfälligt bör kunna dela på ledningen av en förundersökning om det finns synnerliga skäl för det[182]. Det var utredningens uppfattning att det i situationer med massgripanden och större tillslag av rättssäkerhetsskäl måste finnas utrymme för flera åklagare att tillfälligt dela på beslutsfattandet inom ramen för en och samma förundersökning. Åklagarna måste under sådana förhållanden samråda entydiga direktiv om den fortsatta handläggningen.

Regeringen gjorde senare bedömningen att utredningens förslag inte skulle genomföras i denna del, framför allt med hänvisning till rättssäkerhetshänsyn[183]. Andra förslag från utredningen genomfördes dock, bl.a. en lagändring för att tydliggöra att kravet på objektivitet gäller såväl före som under förundersökningen samt efter att åtal har väckts och vissa lagändringar i syfte att öka rättssäkerheten och förutsebarheten för den enskilde i samband med resning[184]. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2016 respektive den 1 januari 2013.

4.16 Straffprocessutredningen 2013

Straffprocessutredningen lämnade år 2013 flera förslag med syftet att stärka parternas inflytande över brottmålsprocessen och därmed skapa förutsättningar för en behovsanpassad process[185]. Förslagen

[182] Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m., SOU 2011:45.
[183] Prop. 2015/16:68.
[184] Prop. 2011/12:156 och Prop. 2015/16:68.
[185] Brottmålsprocessen, SOU 2013:17.

grundades på utgångspunkter om tydligare roller i processen, en behovsanpassad handläggning, en förutsebar process med tidiga åtgärder, ett ökat ansvar för parterna, en helhetssyn i rättskedjan och ett genomtänkt och konsekvent genomförande.

Det lämnades bl.a. författningsförslag om förtydligande av rollerna i processen och en uttrycklig bestämmelse om domstolens materiella processledning under förberedelsen. Det lämnades också förslag om att målsägandens rätt att biträda åtalet skulle avskaffas. Utredningen föreslog vidare en skyldighet för åklagaren att ange sin ståndpunkt i påföljdsfrågan och ett förbud för domstolen att döma till strängare straff eller mer ingripande påföljd än vad åklagaren yrkat. Som en följd av förslaget i påföljdsfrågan föreslog utredningen också att åklagaren ska besluta att inhämta yttrande från Kriminalvården när det behövs för att kunna ange sin ståndpunkt. I en efterföljande konsekvensanalys som genomfördes på regeringens uppdrag föreslogs att åklagaren i vissa situationer ska ha möjlighet att inhämta ett kompletterande yttrande från frivården innan åtal väcks[186]. Förslag om att rätten inte ska kunna besluta om särskild rättsverkan av brott utan yrkande av part och inte heller besluta utöver vad som yrkats lämnades också av utredningen. Utredningens förslag om ett förenklat förfarande i domstol vid erkänd gärning kan också nämnas här. Förslaget innebar att mål om allmänt åtal för brott avseende gärning som den tilltalade erkänt hos rätten under vissa förutsättningar skulle kunna avgöras i en förenklad ordning utan huvudförhandling.

När det gällde utredningens överväganden om rollfördelningen i brottmålsprocessen anfördes bl.a. att utgångspunkten vid prövningen av brottmålet bör vara att domaren ska skipa rätt utifrån den utredning som parterna presenterar[187]. Med dagens professionella åklagarväsende kan enligt utredningen åklagaren självständigt ta tillvara statens intresse av att skyldiga ska straffas för brott. Utredningens uppfattning var att parterna ska disponera helt över utredningen i skuldfrågan[188]. Med det följer att det inte finns skäl för rätten att kontrollera vad som förekommit under förundersökningen och besluta om eventuella kompletteringar.

[186] Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys, Ds 2015:4.
[187] SOU 2013:17 s. 184.
[188] SOU 2013:17 s. 223.

Utredningen bedömde vidare i frågan om rollfördelning att den misstänkte eller tilltalade borde få en tydligare roll som part i brottmålsprocessen. Även med beaktande av den tilltalades särskilda ställning bör enligt utredningen hans eller hennes uppfattning kunna ges en större betydelse för målens handläggning. Han eller hon bör dessutom med en tydligare partsställning kunna ges ett vidare ansvar att vara delaktig i processen.

Utredningen framhöll att ett ökat krav på den tilltalade att delta i rättegången inte innebär att den som har blivit föremål för en brottsutredning behöver bidra till sakens utredning, men han eller hon ska enligt utredningen kunna förutsättas medverka i processen och ta ansvar för det i rättegången så att ett mål kan avgöras inom rimlig tid[189]. Mot bl.a. denna bakgrund lämnade utredningen förslag om förenklad delgivning av handlingar i brottmål och utvidgade möjligheter att avgöra mål efter huvudförhandling i den tilltalades utevaro.

Utredningens förslag om att åklagaren bör föra talan i påföljdsfrågan motiverades framför allt med att en sådan ordning skulle leda till en tydlig och mer ändamålsenlig rollfördelning, en mer förutsebar process för den tilltalade, bättre förutsättningar för mer förutsebara bestämmelser, större uppmärksamhet på påföljdsfrågan och större enhetlighet i rättstillämpningen[190]. Överväganden om att förändra förundersöknings- eller åtalsplikten för att på så sätt skapa förutsättningar för överenskommelser om påföljd mellan åklagaren och den tilltalade ingick inte i förslaget.

Utredningens förslag att uttryckligt reglera den redan befintliga skyldigheten för domstolarna att utöva materiell processledning under förberedelsen i brottmål motiverades med att rätten borde få ett tydligare ansvar för förberedelsen[191]. Vid en jämförelse med civilprocessen, där domstolens ansvar för förberedelsen av målet är reglerad i 42 kap. 6 § RB, fann utredningen det vara tydligt att domstolen där har en aktiv roll i förberedelsen medan rollen är mer passiv vid avgörandefasen. Detta bedömde utredningen vara en god utgångspunkt även för hanteringen av brottmålen. Det borde vara

[189] SOU 2013:17 s. 188.
[190] SOU 2013:17 234 f, jfr tidigare överväganden i frågan i SOU 2005:117, Idéskrift från Riksåklagarens arbetsgrupp om effektivare hantering av stora och komplicerade mål 2006, SOU 2008:85.
[191] SOU 2013:17 s. 477.

klart för parterna att domstolen styr över formerna för processen och ansvarar för att parternas yrkanden, inställningar och grunder är så klarlagda att det går att genomföra en koncentrerad huvudförhandling.

Förslaget om ett särskilt förfarande i erkända mål motiverades av utredningen främst med effektivitetsskäl[192]. Utredningen framhöll att det ur kriminalpolitisk vinkel är viktigt att samhällets reaktion på en gärning kommer i snar anslutning till tidpunkten för brottet. Såväl den tilltalade som åklagaren och övriga parter skulle med en möjlighet till ett särskilt förfarande i erkända mål få en enklare process, slippa besväret att behöva inställa sig vid en huvudförhandling och få saken avgjord inom kortare tid.

Utredningen hänvisade också till att betydelsen av en muntlig förhandling för att upprätthålla den enskildes och det allmännas laglydnad har fått stå tillbaka vid reformerna om strafföreläggande, ordningsbot och utevarohandläggning i domstol för betydelsen av en rationell handläggning i mål avseende brott av mindre allvarligt slag med ett begränsat behov av utredning. Det är, framhöll utredningen, alltför kostsamt för samhället att lagföra alla sådana mål efter huvudförhandling i domstol för att upprätthålla synen på brottets allvar. Det allmänna intresset av att bevaka denna typ av rättegångar bedömdes också vara relativt begränsat.

Utredningens överväganden om rollfördelningen i brottmålsprocessen vann stöd vid remitteringen[193]. JO angav i sitt remissvar att övervägande skäl talar för utredningens förslag att renodla rollerna så att åklagaren ensam ansvarar för utredningens fullständighet och att rättens uppgift blir att ta ställning till det material som läggs fram. JO framhöll att detta var en lösning som egentligen inte skiljer sig från den som tillämpas i praktiken men att skillnaden med förslaget blir att det tydliggörs vad som gäller och att åklagarens ansvar renodlas. Advokatsamfundet anslöt sig till tanken om ett utökat ackusatoriskt moment i straffprocessen men underströk att en rättvis rättegång kräver en förutsebar processordning och en balans mellan parterna. För att detta ska kunna garanteras krävs enligt samfundet en fullständig genomlysning av konsekvenserna av förslagen innan dessa kan läggas till grund för lagstiftning.

[192] SOU 2013:17 s. 391.
[193] Remissammanställning i Justitiedepartementet, ärende nr Ju2013/2761/DOM.

I linje med inställningen från remissinstanserna i frågan om rollfördelningen i straffprocessen mottogs även förslaget om åklagarens ansvar för påföljdsyrkandet i huvudsak väl vid remitteringen. JO tillstyrkte förslaget och framhöll bl.a. att det kan sägas vara en anständighetsfråga att den tilltalade får reda på vad han riskerar i processen. Några remissinstanser avstyrkte eller uttryckte tveksamhet inför den del av förslaget som innebar att rätten ska vara begränsad av åklagarens påföljdsyrkande. JK tillstyrkte i princip förslaget men ansåg att det bör övervägas en ventil som gör det möjligt för rätten att döma ut en strängare påföljd än den som åklagaren yrkar. Skälet för en sådan ventil var enligt JK att understryka vikten av en enhetlig rättstillämpning och att tydligt markera att överenskommelser i påföljdsfrågan inte får förekomma. Åklagarmyndigheten tillstyrkte i huvudsak utredningens förslag, men uttryckte tveksamhet i fråga om att åklagaren även i tilläggsåtal alltid ska ange ett konkret påföljdsyrkande. Advokatsamfundet avstyrkte förslaget att domstolen skulle vara bunden av åklagarens påföljdsyrkade mot bakgrund av den risk för ett informellt kronvittnessystem som då bedömdes kunna uppkomma.

Det förhållandevis positiva utfallet i påföljdsfrågan till trots lyfte flera remissinstanser problem med underlaget för utredningens förslag. Det väcktes bl.a. frågor om huruvida vinsten med förslaget var tillräckligt tydligt klargjord. Risken för att effekten av förslaget med en förbättrad förutsebarhet för den misstänkte skulle vara mindre än utredningen förutsatte framhölls från några håll. Risken för oreglerade överenskommelser mellan åklagaren och den misstänkte som en följd av förslaget påpekades också och en analys av förslagets innebörd i förhållande till åtalsplikten efterlystes. De utmaningar för hanteringen som förändrade förhållanden i målet från tidpunkten för påföljdsyrkandet till domstolens avgörande kunde innebära, t.ex. vid tillkommande brottsmisstankar eller ändrade personliga förhållanden för den misstänkte, diskuterades av flera remissinstanser. I vilken omfattning åklagaren och domstolen skulle behöva hantera ändrade förhållanden var enligt remissynpunkterna inte utrett. Vissa farhågor om att förslaget skulle leda till en mindre effektiv process, framför allt eftersom ansvaret för att inhämta personutredning lades på åklagaren, fanns också bland remissinstanserna.

Förslaget om ett särskilt förfarande vid erkända mål bemöttes av blandade reaktioner vid remitteringen. De invändningar som framfördes hänförde sig framför allt till själva utformningen av förslaget.

Utredningens arbete har lett till vissa lagändringar om åtgärder vid den tilltalades utevaro från huvudförhandling. Även lagändringar som innebär tydliggöranden av domstolens ansvar för att bedöma om flera åtal ska hanteras gemensamt eller var för sig och ökade möjligheter att avgöra delar av ett mål mot en person har genomförts. Utredningens förslag har i övrigt än så länge inte lett till några åtgärder från lagstiftaren. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2014[194].

4.17 Bergwallkommissionen 2015

Bergwallkommissionens uppdrag att utreda bl.a. rättsväsendets, advokaters och sakkunnigas agerande i samband med de brottmålsprocesser som ledde till att Sture Bergwall dömdes för åtta mord resulterade i påpekanden om flera handläggningsbrister[195]. Enligt kommissionen togs det under både utredningsarbetet och rättegångarna särskild hänsyn till Sture Bergwalls särart och särskilda förutsättningar, vilket ledde till en alltför okritisk anpassning av utredningsarbetet och ett sämre underlag för bedömningen i domstolen. Kommissionen drog slutsatsen att flera av de iakttagna bristerna var en följd av enskilda aktörers förhållningssätt och bedömningar. Under den tid som hade förflutit sedan utredningsarbetet genomfördes och morddomarna meddelades hade vissa av de förändringsbehov som kommissionens iakttagit redan tillgodosetts eller var på väg att tillgodoses. Något behov av författningsändringar bedömdes inte föreligga med anledning av de iakttagna bristerna mer än att kommissionen anslöt sig till det förslag om en tydligare lagreglering av objektivitetsplikten som Förundersökningsutredningen hade lämnat några år tidigare (se avsnitt 4.15).

[194] Prop. 2013/14:170.
[195] Rapport från Bergwallkommissionen, SOU 2015:52.

5 Internationell utblick

5.1 Sammanfattning

I detta avsnitt redovisas ett antal exempel på hur olika länder har valt att utforma sina regler i de avseenden som har betydelse för våra fortsatta överväganden om straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag. Samtliga för redovisningen aktuella länder är medlemmar i EU och har ratificerat Europakonvenionen. Redogörelsen är mer utförlig när det gäller de nordiska länderna eftersom processlösningarna i dessa närliggande rättordningar är mer användbara för en jämförande diskussion med svensk rätt. Avsnittet inleds med några anmärkningar om Europarätten.

5.2 Europadomstolens praxis

Åtalsplikten och den misstänktes medverkan

Europadomstolen har gjort vissa uttalanden i frågor som kan ha betydelse vid en diskussion om åtalspliktens närmare utformning och betydelsen av den misstänktes medverkan. Exempelvis har domstolen uttalat att medlen för att göra straffprocessen snabbare, t.ex. via åtalsuppgörelser, har en obestridlig nytta för den åtalade, de straffrättsliga myndigheterna och brottsoffret eftersom det minskar myndigheternas arbete och skyndar på processen att fastställa straffansvaret vilket också underlättar beslut om det civilrättsliga ansvaret[196].

Domstolen har också konstaterat att det i de europeiska straffrättssystemen allmänt förekommer arrangemang där svaranden får

[196] Nikolov mot Bulgarien, jfr finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtalsuppgörelse och till revidering av bestämmelserna om åtalseftergift, RP 58/2013 rd.

en lindrigare dom som vederlag för erkännande eller för att hjälpa åklagaren eller förundersökningsmyndigheterna och då en fullskalig rättegång inte ordnas[197]. Det är enligt domstolen inte problematiskt i förhållande till artikel 6 i konventionen att svaranden delges en sannolik dom efter erkännande jämfört med en sannolik dom i en sedvanlig rättegång. Domstolen har anfört att den fäster särskilt avseende vid att personen i fråga själv kunde pröva och välja ett avtal och att det i det för domstolsprövningen aktuella plea bargain-systemet i fråga var domarens uppgift att säkerställa att svaranden hade ingått avtalet frivilligt och avsiktligt. Enligt domstolens mening kan en avtalskränkning komma i fråga endast i de fall där den brottsanklagade på olika sätt har utsatts för press att erkänna.

Formerna för muntlig bevisning

Europadomstolen har när det gäller prövning av frågor om bevisning haft som utgångspunkt att regleringen av detta är en fråga för den nationella lagstiftningen i respektive land. Domstolen utgår från att bevisningen i normalfallet ska presenteras vid en offentlig förhandling och att försvaret ska ha möjlighet att ställa frågor till förhörspersoner som lämnar sina uppgifter i den tilltalades närvaro. Några ingripanden från domstolen mot hur bevisningen har ordnats i en medlemsstat har emellertid inte gjorts om inte ett fel eller en brist i bevisningen har lett till att rätten till en rättvis rättegång har brustit.

Domstolen har i enlighet med detta kritiserat bevishanteringen i några fall där den brottsanklagades rätt till s.k. motförhör enligt artikel 6 (3d) i Europakonventionen inte har upprätthållits, t.ex. för att skriftliga förhörsutsagor lagts till grund för domen utan att den tilltalade haft möjlighet att ställa frågor till förhörspersonerna. Det har i dessa fall rört förhörsuppgifter som utgjort den enda eller huvudsakliga bevisningen mot den tilltalade[198]. Om det funnits annan bevisning mot den tilltalade, exempelvis läkarintyg över ska-

[197] Babar Ahmad m.fl. mot Förenade kungariket, jfr finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtalsuppgörelse och till revidering av bestämmelserna om åtalseftergift, RP 58/2013 rd.
[198] Jfr t.ex. Unterpertinger mot Österrike, Delta mot Frankrike, Said mot Frankrike.

dor och vittnesuppgifter, har domstolen funnit att någon kränkning av artikel 6 inte har skett[199].

Domstolen har även i några fall där förhörsuppgifterna har varit den enda eller avgörande bevisningen mot den tilltalade och den tilltalade inte haft möjlighet att förhöra personerna bedömt att förfarandet ändå kan anses rättvist[200]. Det har då varit en förutsättning att den nationella domstolen har försäkrat sig om att det ändå finns ett starkt processuellt eller annat skydd för den tilltalade, exempelvis genom regler om grundlig granskning av bevisningens tillförlitlighet. Vid sexualbrott mot minderåriga har domstolen uttalat att det i syfte att skydda offren får godtas avsteg från rätten för den misstänkte att förhöra bevispersoner som åberopas mot honom eller henne[201].

Några ytterligare kommentarer om Europadomstolens synpunkter på den misstänktes rätt till en rättvis rättegång har lämnats ovan i avsnitt 3.5.1.

5.3 Europarådets rekommendation 1987

En rekommendation från Europarådets ministerkommitté om förenklat förfarande i brottmål som antogs av Europarådet år 1987 förespråkar bl.a. att medlemsstaternas processlagstiftning bör vila på principen om relativ åtalsplikt eller, om detta inte är möjligt, att andra lagstiftningsåtgärder bör vidtas för att uppnå samma effekt[202]. Rekommendationen förordar dessutom att åtalsuppgörelser (”guilty pleas”) införs i medlemsländernas rättssystem om konstitutionella och rättsliga traditioner tillåter det och att regleringar om uppgörelser med den misstänkte (”out-of-court settlements”) övervägs inom straffprocessen. Åklagarutredningen har, som nämnts i avsnitt 4.8, analyserat rekommendationens betydelse för svensk rätt[203].

[199] Jfr t.ex. Asch mot Österrike, Brzuszcynski mot Polen.
[200] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, femte upplagan, 2015, s. 281 jfr t.ex. Al-Khawaja och Tahery mot Förenade kungariket.
[201] Jfr t.ex. S.N. mot Sverige.
[202] Recommendation No. R (87) 18 of the Committee of Ministers to Member States concerning the simplification of Criminal justice.
[203] SOU 1992:61.

5.4 Internationella brottmålsdomstolen

Som framgår av lektorn och docenten i folkrätt Mark Klambergs underlag till detta betänkande i *bilaga 6*, så har utformningen av processordningen vid Internationella brottmålsdomstolen påverkats av de erfarenheter om behovet av att effektivisera och begränsa processernas omfattning som FN:s internationella brottmålstribunal för f.d. Jugoslavien och FN:s internationella brottmålstribunal för Rwanda drog under 1990-talet. De mekanismer för att effektivisera och begränsa processernas omfattning som nu tillämpas vid internationella domstolar innefattar, på sätt som framgår av underlaget, bl.a. skriftliga redogörelser från parterna med inställning och grund för denna (s.k. ”pre-trial briefs”), skriftliga vittnesattester, överenskommelser mellan parterna om fakta (s.k. ”agreed facts”) och bevisupptagning inför huvudförhandlingar.

5.5 Finland[204]

Åtalsplikten

I likhet med i Sverige gäller i Finland en obligatorisk åtals- och förundersökningsplikt med flera omfattande undantag. Målsägandens åtalsrätt är i huvudsak subsidiär till åklagarens. När det gäller förundersökning finns det på samma sätt som i Sverige omfattande regler om förundersökningsbegränsning t.ex. med hänvisning till disproportionsfallet.

De *allmänna* undantagen från den obligatoriska åtalsplikten innebär att åklagaren får meddela åtalseftergift när det misstänkta brottet inte kan väntas medföra ett strängare straff än böter och det misstänkta brottet som helhet bedömt måste anses vara ringa. Om ett viktigt allmänt eller enskilt intresse inte kräver något annat får åklagaren också besluta om åtalseftergift, om rättegång och straff måste anses oskäliga eller oändamålsenliga med hänsyn till t.ex. upp-

[204] Redogörelsen grundar sig på tillämpliga bestämmelser i Rättegångsbalk, Lag om rättegång i brottmål (689/1997), Strafflag (39/1889), Förundersökningslag, (805/2011); och regeringspropositionerna Ffs: 732/2015, RP: 46/2014, Ffs: 455/2011, RP: 286/2010, Ffs: 670/2014, RP: 58/2013, Ffs: 368/2015, RP: 232/2014, Ffs: 673/2014, RP: 58/2013, Ffs: 455/2011, RP: 286/2010, Ffs: 670/2014, RP: 58/2013, Ffs: 672/2014, Ffs: 243/2006, RP: 271/2004, Ffs: 736/2015, RP: 46/2014, Ffs: 806/2011, RP: 222/2010 samt uppgifter från finska justitiedepartementet.

nådd förlikning mellan den som misstänks för brott och målsäganden eller omständigheter kring den misstänktes personliga förhållanden. Även i de fall det misstänkta brottet inte påverkar det totala straffet eller i s.k. disproportionsfall kan åtalseftergift beslutas. Det finns vidare motsvarande möjligheter som i svensk rätt att meddela åtalseftergift mot personer under 18 år.

Det finns också *särskilda* undantagsregler från åtalsplikten. Ett exempel på detta finns i strafflagen vid skadegörelse om den som misstänks för brott eller gärningsmannen har ersatt skadan och skadestånd prövas vara en tillräcklig påföljd.

Förutom de nu redovisade undantagen har Finland sedan år 2014 bestämmelser om *åtalsuppgörelser* i sin processordning. Inför lagändringarna framhölls att det mot bakgrund av rättsväsendets begränsade resurser för behandlingen av brottmål inom en rimlig tid är nödvändigt att utveckla ändamålsenliga sätt för att göra straffprocessen lättare i fall där det kan göras utan att kränka en parts rättsskydd och kraven från ett allmänt intresse.

Åklagaren kan enligt de nya bestämmelserna på framställan av undersökningsledaren bestämma att förundersökning inte genomförs avseende alla brott i de fall då en person misstänks ha gjort sig skyldig till flera brott och han eller hon genom att erkänna har främjat utredningen av brotten och ett allmänt eller enskilt intresse inte kräver att förundersökningen genomförs. Åklagaren får vidare förbinda sig till att yrka straff i enlighet med en lindrigare straffskala i dessa fall och också i de fall då en förundersökning genomförs beträffande ett helt eller till väsentliga delar erkänt brott.

Det är också möjligt för åklagaren att tillsammans med den brottsmisstänkte i ett brottmål lägga fram ett domsförslag, där den misstänkte erkänner brottet och åklagaren förbinder sig att yrka på straff enligt en lindrigare straffskala. Den misstänkte har rätt till ett biträde vid överläggningen med åklagaren. Domsförslaget behandlas med samtycke av den misstänkte eller tilltalade och målsäganden vid domstol i en erkännanderättegång som är smidigare än en vanlig rättegång (se vidare om detta nedan). Vid erkännanderättegången prövar domstolen erkännandets riktighet och övriga frågor som har samband med domsförslaget samt övriga yrkanden som grundar sig på det brott som avses i domsförslaget. Domstolen meddelar en dom i enlighet med förslaget om det inte finns något

hinder mot att meddela domen. Domstolen ska då mäta straffet enligt en lindrigare straffskala.

Bestämmelserna om åtalsuppgörelse är tillämpliga på brott som det inte har föreskrivits ett strängare straff än fängelse i sex år, dock inte på brott mot liv och hälsa eller sexualbrott som kränker den sexuella självbestämmanderätten eller riktar sig mot barn. I förarbetena framhölls då avgränsningsfrågan diskuterades att det inte på förhand går att utesluta brottstyper där möjligheten till åtalsuppgörelse inte kan uppnå klara processekonomiska fördelar. De största fördelarna antogs dock sannolikt kunna uppnås i svårutredda och omfattande brottmål och framför allt när det förekommer flera gärningar av vilka en del klart är s.k. huvudbrott och en del lindriga brott som är förknippade med dem. Möjligheten antogs särskilt lämpa sig på brott som riktar sig mot förmögenhetsintressen eller som begås i vinningssyfte och där det eventuellt finns komplicerade rättsliga och faktiska arrangemang, dvs. ekonomisk brottslighet i vid bemärkelse. Vid prövningen av om åtalsuppgörelse ska användas ska åklagaren beakta sakens natur och de eventuella kostnader som förfarandet medför samt den tid som går åt för det och övriga omständigheter.

Förhörsuppgifterna

Precis som i Sverige präglas huvudförhandlingen i Finland av muntlighet och omedelbarhet. Det innebär att parterna ska redogöra för sin sak muntligt inför rätten och att det bara är sådant som har förkommit vid huvudförhandlingen som får läggas till grund för domstolens avgörande.

Finsk rätt innehåller vissa möjligheter att ta upp bevis utom huvudförhandling utan att bevisningen behöver tas upp på nytt vid huvudförhandlingen. Detta gäller i särskilt angivna situationer då ett förhör med ett vittne, sakkunnig eller part vid huvudförhandling skulle orsaka kostnader eller olägenheter som är betydande i förhållande till bevisningens betydelse eller det före huvudförhandlingen är behövligt att höra en part eller någon annan person eller ta emot annan utredning för att reda ut en omständighet om vilken en sakkunnig ska höras. Det är domstolen som håller i förhöret i dessa fall. Domstolen ska vid behov vid huvudförhandlingen

redogöra för det rättegångsmaterial som har kommit in vid bevisupptagning utom huvudförhandlingen.

En utsaga som antecknats i ett förundersökningsprotokoll eller i någon annan handling eller som upptagits på något annat sätt får inte åberopas som bevis i domstolen om inte något annat föreskrivs i lag. Undantaget är om den som har avgett utsagan inte kan förhöras vid huvudförhandlingen eller utom denna eller om personen i fråga inte har kunnat nås trots att man har vidtagit behöriga åtgärder och avgörandet inte bör fördröjas ytterligare.

En videobandad berättelse som en vuxen målsägande i ett våldtäkts-, tvingande- eller utnyttjandebrott har avgett vid förundersökningen får dock användas som bevis vid huvudförhandlingen, om den åtalades rätt till motförhör har garanterats vid förundersökningen. Detsamma gäller förhör med någon som inte har fyllt 15 år eller vars psykiska funktioner är störda samt en målsägande i åldern 15–17 år som av olika skäl behöver särskilt skydd. I förarbetena till bestämmelsen hänvisade lagstiftaren till Europadomstolens uttalanden om att det kan föreligga godtagbara skäl att använda målsägandeförhör från förundersökningen som bevisning vid rättegångar som gäller sexualbrott med beaktande av särdragen i dessa rättegångar och behovet av att skydda målsäganden. En förutsättning för att det ska vara möjligt att avstå från att höra målsäganden vid huvudförhandlingen är att den brottsanklagades har fått möjlighet att ställa frågor till målsäganden på ett sådant sätt som uppfyller kraven på motförhör.

Den misstänktes medverkan i brottmålet

Förutom de möjligheter till åtalsuppgörelser som finns redovisade i föregående avsnitt finns det också under vissa förutsättningar en möjlighet till skriftlig handläggning för domstolen vid erkända gärningar. Det skriftliga förfarandet kräver den tilltalades uttryckliga samtycke. Det är inte tillräckligt att erkännandet eller samtycket uttrycks under förundersökningen utan de måste också avges av den tilltalade efter att ett åtal har väckts. Brott som inte har svårare straff än böter eller fängelse i mer än två år i straffskalan kan hanteras enligt denna förenklade ordning. Domstolen får i dessa fall döma ut fängelsestraff som inte överstiger fängelse i nio månader. Om det är

aktuellt med ett strängare straff än sex månader ska dock den tilltalade ges möjlighet att lämna sin berättelse muntligt inför domstolen.

5.6 Danmark[205]

Åtalsplikten

Åklagarmyndigheten i Danmark är underställd en objektivitetsplikt som innebär att utgångspunkten är att myndigheten måste vidta åtgärder för att bestraffa personer som har begått ett brott. Det finns dock vidsträckta möjligheter att låta bli att väcka åtal. Åtal får bl.a. underlåtas när genomförandet av en brottsutredning enligt åklagarens bedömning medför svårigheter, kostnader eller handläggningstider som inte står i proportion till sakens betydelse och det straff som kan förväntas följa. Det är möjligt för Justitieministern och Riksåklagaren att fastställa bestämmelser om åtalsunderlåtelse[206]. Någon särskild möjlighet till uppgörelser mellan Åklagarmyndigheten och den misstänkte finns inte i dansk rätt.

Förhörsuppgifterna

I Danmark finns en möjlighet att hålla sammanträde före huvudförhandlingen för att säkra muntlig bevisning. En sådan bevisupptagning före huvudförhandlingen är möjlig beträffande bevisning som annars riskerar att gå förlorad, som inte utan väsentlig olägenhet eller försening kan tas upp vid huvudförhandlingen eller som får antas vara av betydelse för utredningen eller med hänsyn till ett allmänt intresse.

Bevisupptagning vid ett förberedande sammanträde kan också ske om den misstänkte är frihetsberövad och säkrandet av förhörsuppgifterna skulle kunna få betydelse för frågan om upphävande av frihetsberövandet eller isolering samt väsentliga praktiska hänsyn inte talar emot detta. Begäran om bevisupptagning av förhör före

[205] Redogörelsen grundar sig på tillämpliga bestämmelser i retsplejeloven (LBK nr 1255 af 16/11/2015) og i straffeloven (LBK nr 1052 af 04/07/2016) samt uppgifter från danska justitiedepartementet.
[206] Rigsadvokatens Meddelelse nr 3/2016 om forelæggelse og indberetning mv.

huvudförhandlingen lämnas in till domstolen av åklagaren eller försvararen.

Det finns vissa möjligheter att spela upp videoförhör med bl.a. barn och unga vid huvudförhandlingen utan att förhörspersonen måste avge sin berättelse på nytt. Om det är av avgörande betydelse för sakens avgörande kan rätten undantagsvis besluta att förhörspersonen ska höras även inför rätten.

Dansk rätt tillåter uppläsning av dokumentation ur förundersökningen i motsvarande situationer som svensk rätt, t.ex. då den tilltalade vägrar att uttala sig under huvudförhandlingen eller om uppgifterna som lämnas vid huvudförhandlingen skiljer sig från vad han eller hon tidigare har uppgett. Även sakkunnigutlåtanden och uppläsning av vittnesuppgifter då vittnet har avlidit är tillåtet i dansk rätt.

Förutom dessa och ytterligare några i retsplejeloven särskilt angivna situationer då dokumenterade uppgifter kan användas vid förhandlingen har domstolarna i Danmark dessutom undantagsvis möjlighet att tillåta uppläsning av vittnesuppgifter om parterna är eniga om det. Vid enighet mellan parterna och om det aktuella vittnet skulle vara skyldig att vittna om han eller hon kallades till domstolen kan rätten tillåta att uppgifterna från vittnet tas upp genom att ett polisförhör används som bevismedel.

Den misstänktes medverkan i brottmålet

Om en tilltalad erkänner inför rätten kan brottmålet handläggas i förenklad ordning (s.k. ”tilståelsesager”). Domstolen kan då meddela en dom omedelbart utan nämndemän närvarande och utan att åtal behöver väckas.

Det är en förutsättning att erkännandets riktighet styrks av övriga föreliggande omständigheter, att den tilltalade och åklagaren samtycker till den förenklade hanteringen och att rätten inte anser det betänkligt att avgöra saken utan huvudförhandling. Det får heller inte vara fråga om att döma ut vissa rättsföljder enligt straffeloven tillämpas som vid den tilltalades psykiska störning. Den tilltalade ska ges tillfälle att uttala sig och om det finns skäl att inhämta ytterligare upplysningar ska det ske. Den tilltalade ska erbjudas att samråda med en försvarare innan han eller hon lämnar sitt

samtycke till handläggningsformen. Vissa möjligheter finns för den tilltalade att närvara i rätten genom videolänk, t.ex. vid bötesbrott.

Om en misstänkt eller tilltalad anger sig själv och lämnar ett fullständigt erkännande eller om han eller hon lämnar upplysningar som är avgörande för att klara upp andra personers brott ska detta beaktas vid straffmätningen som en förmildrande omständighet. Bestämmelsen är inte begränsad till vissa typer av brott utan gäller generellt. Det förutsätts dock att bestämmelsen förväntas ha störst betydelse vid utredning av grov kriminalitet, t.ex. större narkotikaärenden, allvarliga våldsbrott eller omfattande ekonomisk brottslighet.

5.7 Norge[207]

Åtalsplikten

Utgångspunkten i norsk straffprocess är att åklagarmyndigheten ska åtala för brott om inte annat är bestämt i lag. Samtidigt präglas norsk straffprocess av den s.k. opportunitetsprincipen vilket innebär att det finns ett förhållandevis stort utrymme för åklagarmyndigheten att underlåta åtal om det bedöms vara den bästa lösningen.

Åklagarmyndigheten kan låta bli att väcka åtal för brott med högst två års fängelse i straffskalan om inte allmänna hänsyn kräver att åtal väcks. Åklagaren beslutar då om s.k. ”henleggelse”. Bedömningen av allmänna hänsyn ska göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. I lagen räknas några omständigheter upp som ska beaktas vid bedömningen, nämligen brottets grovhet, hänsynen till den allmänna laglydnaden och om målsäganden eller annan som har lidit skada vid brottet begär att åtal väcks. Uppräkningen i lagen är dock inte uttömmande utan andra omständigheter kan också bli avgörande.

Åklagarmyndigheten kan också fatta ett formellt beslut om att underlåta åtal i andra situationer då myndigheten bedömer att det finns särskilda skäl (”helt saerlige grunner”) för det i det enskilda fallet. Denna form av åtalsunderlåtelse kan meddelas för alla former

[207] Redogörelsen grundar sig framför allt på tillämpliga bestämmelser i Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr 25, Straffeprocessutvalgets betänkande Ny Straffeprosesslov (NOU 2016:24) samt uppgifter från norska justitiedepartementet.

av lagöverträdelser. I praktiken meddelas de sällan vid allvarlig brottslighet. Ett vanligt skäl för åtalsunderlåtelse på denna grund är att gärningsmannen är minderårig. Som huvudregel villkoras sådan åtalsunderlåtelse med en prövotid om två år. En åtalsunderlåtelse kan också motiveras av rent processekonomiska skäl vid sammanträffande av brott. Vid s.k. militär tillrättavisning finns också möjlighet att underlåta åtal.

Åtalsunderlåtelse förutsätter att åklagarmyndigheten har funnit att den misstänkte är skyldig till brottet. Om åklagaren har funnit att den misstänkte är skyldig till brott kan han eller hon i stället för åtalsunderlåtelse besluta att saken ska överföras till medling i konfliktråd eller avgöras på annat sätt med straff, förverkande eller böter.

Förhörsuppgifterna

Även i Norge präglas domstolsprocessen av muntlighet och omedelbarhet som huvudregel. Norsk processrätt har motsvarande möjligheter att åberopa och läsa upp skriftliga förhör ur förundersökningen vid huvudförhandlingen som i svensk rätt, dvs. bl.a. om förhörspersonen avviker från vad han eller hon tidigare sagt eller inte kan eller vill uttala sig. Det finns också möjlighet att läsa upp den tilltalades uppgifter ur förundersökningen om den tilltalade inte kommer till förhandlingen.

I Norge spelas ofta polisförhören in med ljud- och bildupptagning. Den hörde erbjuds också att underteckna förhörsutskriften. Dessa rutiner kan påverka bevisvärdet av en tidigare utsaga som kan komma att bedömas med större säkerhet av rätten i de fall förhöret behöver åberopas.

Uppläsning av förhör ur förundersökningen kan dessutom ske under vissa förutsättningar om muntlig förhör inte är möjligt eller skulle medföra oproportionerlig olägenhet eller kostnad. Det kan t.ex. handla om att vittnet har avlidit eller utan förklaring vägrar att komma till landet för att vittna. Om båda parter samtycker till det eller det inte är möjligt att hålla ett förhör med vittnet kan en skriftlig utsaga från ett vittne om saken lämnat läsas upp vid förhandlingen i domstol. Vid bedömningen av i vilken utsträckning skriftliga förhörsuppgifter kan åberopas måste rätten till ”fair trial” enligt

artikel 6 i Europakonventionen beaktas, vilket innebär att tillåtligheten är beroende av bl.a. i vilken utsträckning det skriftliga förhöret utgör huvudbevisningen i målet och om den tilltalade har haft möjlighet att ställa frågor till vittnet.

Bevisupptagning kan vidare ske utom huvudförhandlingen i vissa fall. Det gäller i situationer då ett förhör vid huvudförhandlingen skulle medföra olägenheter eller kostnader, t.ex. på grund av lång resväg, som inte är rimliga i förhållande till förhörets betydelse för saken. Det gäller också om det finns en risk, t.ex. på grund av vittnets allvarliga sjukdom, för att bevisningen eller bevisvärdet går förlorat om förhöret inte säkras före huvudförhandlingen.

I de fall begäran om bevisupptagning utom huvudförhandling kommer från åklagaren är det åklagaren, inte domstolen, som avgör om bevisningen bör tas upp utom huvudförhandling. Om det är försvaret som begär bevisupptagning utom huvudförhandling är det däremot domstolen som beslutar om villkoren för detta är uppfyllt. Rätten ska dessutom i de fall den tilltalade eller försvararen begär bevisupptagningen som regel kräva att det inbetalas ett tillräckligt belopp för att täcka utgifterna. Om åklagarmyndigheten eller domstolen finner att det har funnit en rimlig grund för bevisupptagningen ersätts utgifterna av staten.

I vissa fall ska förhör hållas utom huvudförhandlingen av hänsyn till förhörspersonen när personen som ska höras är under 16 år eller funktionsnedsatt (s.k. ”tilrettelagt avhör”). Dessa förhör hålls i polisens regi[208].

Den misstänktes medverkan i brottmålet

Norsk domstol ska vid påföljdsbestämningen beakta om den tilltalade erkänt gärningen. Det är domstolens ansvar att bedöma i vilken utsträckning erkännandet ska påverka påföljden.

Norska justitiedepartementet lämnade år 2006 ett lagförslag om att införa en regel som skulle göra domstolen bunden av åklagarens påföljdsyrkande och därmed lämna utrymme för åklagaren att lova den misstänkte ett bestämt straff mot att han eller hon erkänner

[208] Ansvaret dessa förhör flyttades över till polisen den 1 oktober 2015. Tidigare hölls förhören i domstolen under ledning av en domare (s.k. dommeravhör).

(”straftilsagn” eller ”plea bargain”)[209]. I förslaget angavs bl.a. att ett system där åklagare kan ge bindande åtaganden om omfattningen och resultatet av ett brottmål kan stimulera erkännanden och ge upphov till betydande förenklingar. Samtidigt följer en risk för diskriminering och gynnande av de misstänkta som är resursstarka. Det kan också väckas grundläggande invändningar mot att misstankar om brott ska utgöra underlag för ett avtal med samhället. Dessutom finns det också en risk att en ordning som innebär en belöning vid ett erkännande kan fungera som ett olyckligt påtryckningsmedel i förhållande till en misstänkt som är oskyldig men som är rädd för att inte bli trodd.

Det förslag som trots de redovisade betänkligheterna lämnades av justitiedepartementet innebar att åklagaren som kompensation för ett förbehållslöst erkännande från den misstänkte skulle kunna ge ett bindande löfte om ett visst maxstraff. En ventil med möjlighet för domstolen att under vissa förhållanden ändå döma till ett strängare straff föreslogs för att undvika olyckliga konsekvenser i enskilda fall.

Departementet hänvisade till att domstolarna redan i dag tar hänsyn till eventuell enighet mellan parterna om straffnivån och bedömde att det förslag till reglering som lämnades inte skulle innebära någon stor förändring av rättsläget. Det bedömdes dock vara troligt att åklagare med en sådan formell reglering kommer att använda möjligheten i större utsträckning. Det bedömdes vidare vara möjligt att brottsanklagade kommer att vara villiga att ingå ett avtal med åklagare i flera fall eftersom det skulle leda till större förutsebarhet för honom eller henne än dagens system.

Förslaget kritiserades från flera håll och har inte genomförts. Norges högsta domstol framförde i sitt svar på lagförslaget att en regel om åtalsuppgörelser skulle medföra en rollsammanblandning mellan domstolen och åklagarmyndigheten och utgöra ett ingrepp i den dömande verksamheten. Domstolen har därefter i två avgöranden slagit fast att det faktum att åklagarmyndigheten har utlovat en viss påföljd mot att den misstänkte erkänner gärningen enligt gällan-

[209] Justitiedepartementets höringsnotata september 2006 om ”Hurtigere behandling av straffesaker", s. 72 –75.

de lagstiftning inte kan tillmätas någon självständig vikt vid straffmätningen[210].

Inom ramen för det arbete med att utforma en ny straffprocesslag som initierades i Norge år 2014 har det ingått i utredningens uppdrag att särskilt överväga om det finns skäl att införa en ordning där åklagarmyndigheten kan ge bindande löften om straffrabatt i de fall en misstänkt erkänner (”plea bargain”). Skälet till uppdraget i den delen var enligt vad som uttrycks i direktiven en ökad effektivitet. Utredningen föreslog i sitt betänkande från november 2016 att det bör införas en möjlighet för åklagarmyndigheten att ge bindande löften till den misstänkte i påföljdsfrågan om den misstänkte erkänner eller på annat sätt bidrar med upplysningar av betydelse[211]. Domstolen ska enligt utredningens förslag inte vara formellt bunden av åklagarens löfte men bör bara kunna frångå åklagarens påföljdslöfte i de fall det ”fremstår som klart at reaksjonsfastsettelsen ellers vil bli feil”.

Norsk domstol har möjlighet att handlägga erkända brott enligt ett förenklat förfarande utan åtal och huvudförhandling (s.k. ”tillståelsedom”). Förutsättningen är att klagarmyndigheten skickar in en begäran om sådant förenklat förfarande till rätten och att den misstänkte samtycker till det förenklade förfarandet. Samtycket kan återkallas fram till domstolens avgörande av saken. Det är inte tillräckligt att erkännandet sker i ett polisförhör utan den tilltalade måste erkänna till rätten. Det förenklade förfarandet kan användas för alla typer av brott, utom i de fall då det är aktuellt att döma till förvaring eller s.k. ”särreaktion” (vid bl.a. gärningsmannens psykotiska tillstånd). Det är också en förutsättning att det förenklade förfarandet inte är betänklig av något skäl i det enskilda fallet. En ”tilståelsedom” kan bara beslutas av domstolen när erkännandet stöds av övriga upplysningar i målet. Ett erkännande kan också få betydelse vid straffmätningen i norska domstolar. Rätten ska beakta att den misstänkte erkänt gärningen då straffet bestäms.

[210] Norsk Retstidende (Rt) 2009 s. 1336, jfr Rt 2007 s. 616.
[211] NOU 2016:24, avsnitt 16.8.

5.8 Europa utanför Norden

De flesta europeiska länder har en obligatorisk åtalsplikt som utgångspunkt för sin rättsordning. Förutom de nordiska exemplen tillämpas relativ åtalsplikt i bl.a. Belgien, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien. En allmän utvecklingstendens tycks vara att även länder med en obligatorisk åtalsplikt medger alltmer omfattande undantag från åtalsplikten.

Tyskland utgår liksom Sverige från en obligatorisk åtalsplikt med omfattande undantag. Sedan år 2009 innehåller tysk rätt vissa möjligheter till överenskommelser om påföljden i brottmål under medverkan av domstolen. Domstolen upprättar i dessa fall ett förslag till överenskommelse mellan parterna med en nedre och övre gräns för påföljden. Om parterna godkänner förslaget kan en överenskommelse träffas vid en offentlig förhandling. Brottmålet kan efter en sådan överenskommelse hanteras i enlighet med ett förenklat förfarande vid domstolen. Överenskommelser förutsätter normalt ett erkännande från den tilltalade.

Estlands straffprocess har innefattat möjligheter till åtalsuppgörelser under flera år. Nuvarande reglering infördes år 2004 och innebär att en domstol kan döma i enlighet med träffade överenskommelser mellan åklagaren och den misstänkte på begäran av någondera parten. Förfarandet förutsätter ett samtycke från den misstänkte och hans eller hennes försvarare samt från åklagaren och målsäganden. Om flera personer är misstänkta i ett brottmål räcker det vidare att en av dessa personer inte lämnar samtycke till förfarandet för att det ska vara uteslutet för domstolen att tillämpa reglerna.

De straffprocessuella reglerna anger hur förhandlingarna om överenskommelser ska gå till mellan åklagaren och den misstänkte liksom hur överenskommelserna ska dokumenteras. Domstolen ska vid en muntlig förhandling bl.a. försäkra sig om att den misstänkte förstår överenskommelsen och samtycker till den. Beroende på om domstolen godkänner överenskommelsen eller inte kan brottmålet antingen återförvisas till åklagarmyndigheten eller avslutas med ett beslut i enlighet med överenskommelsen. Domstolens beslut kan inte överklagas.

En rad brott är undantagna från tillämpningsområdet för reglerna om uppgörelser i brottmål. Det gäller t.ex. dråp och mord, kid-

nappning, sexualbrott, hatbrott, rån, terrorism och en rad brott som har med nationell och internationell säkerhet att göra. Det är möjligt att sluta överenskommelser om påföljder upp till fängelse i 18 år. Brottsoffren kan få rätt till ersättning för skada inom ramen för systemet.

Erfarenheterna av regleringen är enligt uppgift till utredningen från den estländska åklagarmyndigheten mycket goda. Åtalsuppgörelserna beskrivs som ett effektivt system som även innebär fördelar för brottsoffren eftersom de slipper att inställa sig till en domstolsförhandling.

Storbritannien är ett exempel på ett land med en utpräglat relativ åtals- och förundersökningsplikt. Åklagaren ska vid ett åtalsbeslut, vid sidan om en bevisprövning, ta ställning till om det är i det allmännas intresse att åtal väcks. En av de omständigheter som kan beaktas vid åtalsbeslutet är att målet ska kunna presenteras i domstol på ett klart och enkelt sätt, vilket innebär att åklagarna av effektivitetsskäl kan välja att åtala för ett lindrigare brott trots att det finns bevisning för ett allvarligare. Någon skyldighet att genomföra en förundersökning finns vidare inte. Förundersökningar som hanteras av polisen kan läggas ned utan att åtal väcks även om bevisningen i och för sig är tillräcklig för ett åtal.

Nederländernas straffprocessuella regler medger att åklagaren beslutar om att inte väcka åtal med hänvisning till ändamålsprincipen. Principen anses göra det möjligt för åklagarna att avstå från åtal på grund av ett allmänt intresse. I Nederländerna gäller vidare en omedelbarhetsprincip vid domstolsprövningen. Trots detta så förhörs i regel inte vittnen i rättssalen. Nederländernas högsta domstol har nämligen avgjort att hörsägen kan användas vid prövningen av brottmålet, vilket innebär att den gällande omedelbarhetsprincipen har urvattnats betänkligt. I stället består numera huvudförhandlingar i brottmål i stor utsträckning av skriftliga utsagor av vittnen upprättade av polisen eller förundersökningsdomaren. De skriftliga utsagorna måste behandlas under huvudförhandlingen för att de ska kunna användas som bevisning.

6 Våra överväganden och förslag

6.1 Uppdraget

Vårt uppdrag i den del som redovisas nu är att analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. I uppdraget ingår bl.a. att

- 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.

Utredningen ska närma sig frågan utifrån ett brett angreppssätt. I uppdraget ingår bl.a. att analysera och bedöma

- om det finns anledning att låta närmare utreda regleringen kring åtals- och förundersökningsplikt,
- om det finns anledning att låta närmare utreda regleringen om s.k. slutdelgivning av förundersökning, och
- om det finns anledning att låta närmare utreda behovet av åtgärder för att säkerställa att huvudförhandlingar kan genomföras utan onödiga uppehåll i ett sammanhang.

Utredningen ska överväga även andra tänkbara åtgärder. Utredningen ska beakta Europakonventionen vid sin analys. Några författningsförslag ska inte nu lämnas i denna del.

Regeringen har, enligt vad som anges i direktiven, för avsikt att med utgångspunkt i den delredovisning som nu överlämnas från utredningen lämna tilläggsdirektiv avseende sådana åtgärder som det finns anledning att utreda närmare.

6.2 Vad är det vi har i uppdrag att föreslå?

Vårt uppdrag enligt direktiven i den del som nu redovisas är att föreslå vilka åtgärder som det finns anledning att utreda närmare. De överväganden och förslag som lämnas i detta delbetänkande är därför inte slutgiltiga ställningstaganden i de enskilda sakfrågorna, för eller emot lämpligheten av en viss åtgärd, utan förslagen är vår motiverade bedömning av vilka frågor som det finns skäl att låta undersöka närmare inom ramen för ett fortsatt utredningsuppdrag om stora brottmål.

Flera av de åtgärder som vi bedömer att det finns skäl att utreda är komplexa och förutsätter noggranna överväganden av för- och nackdelar innan det är möjligt att ta ställning till om, och i så fall hur, de bör genomföras i svensk processrätt. Synpunkter från olika aktörer med skilda perspektiv kommer att behöva inhämtas. Ett fullständigt beslutsunderlag i sakfrågorna fordrar, precis som våra direktiv utgår från, att frågorna analyseras inom ramen för ett tilläggsuppdrag enligt särskilda direktiv om detta.

6.3 Vad är problemet med stora brottmål?

Slutsats: Det finns en till synes samstämmig uppfattning inom rättsväsendet att processrätten inte är väl anpassad till de stora brottmålen och att detta föranleder problem ur såväl rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt. Vi delar denna bedömning.

6.3.1 Nackdelar för den misstänkte med nuvarande ordning

Straffprocessens grundläggande funktion är att säkerställa ett rättssäkert brottmålsförfarande. Det straffprocessuella regelverket måste vara utformat så att individens processuella rättigheter är skyddade i varje steg av prövningen av brottsmisstankar som är riktade mot honom eller henne.

Ett grundläggande problem med stora brottmål i detta avseende är de långa handläggningstiderna. Detta gäller särskilt i de fall då den misstänkte är häktad med restriktioner. Det är framför allt i stora brottmål som riktigt långa häktningstider förekommer. Sverige har, som redan nämnts, fått återkommande internationell och nationell kritik för en alltför omfattande restriktionsanvändning med isolering som följd. Långvarig isolering innebär typiskt sett en stor påfrestning för den som är föremål för den. Den internationella kritiken har skärpts på sistone genom uttalanden från Europarådets antitortyrkommitté (CPT) som i sin rapport efter det senaste besöket i Sverige år 2015 beklagade att restriktionsanvändningen i Sverige, trots den dialog som pågått under 24 år, fortsatte oförändrat utan några egentliga tecken på förbättringar[212]. Kommittén framhöll i rapporten att Sveriges förhållningssätt till restriktioner behövde ändras fundamentalt. Häktes- och restriktionsutredningen betonade, med anledning av den redovisade kritiken och med hänvisning till arbetet i vår utredning, i sitt betänkande från år 2016 att det enligt deras uppfattning finns goda skäl att överväga en modernisering och effektivisering av processordningen för att på det sättet skapa bättre möjligheter att bl.a. bevissäkra och i rättegångar använda förhörsuppgifter under förundersökningen[213].

Även i de fall då den misstänkte inte är häktad innebär en långvarig förundersökning en viss begränsning av den personliga friheten och det kan också uppfattas som ett slags frihetsberövande att vara tvungen att närvara vid en huvudförhandling som pågår under lång tid. Den sociala tillvaron, inklusive möjligheterna till försörjning, påverkas av en långdragen process. Pressen att vara föremål för en förundersökning under lång tid och de faktiska nackdelar detta kan innebära för den enskildes tillvaro ska heller inte underskattas. För

[212] CPT:s rapport CPT/Inf (2016) 1.
[213] SOU 2016:52 s. 93.

den som är perifert inblandad i ett stort brottmål kan det innebära en stigmatisering i sig att figurera i ett omfattande och kanske uppmärksammat mål under en lång tidsperiod.

En rättssäker prövning av ett brottmål kräver vidare att den misstänkte har goda förutsättningar att planera och genomföra sitt försvar. Den misstänkte och försvararen måste ha fullgod insyn i målet och tillräckligt med tid för att kunna förbereda sig på bästa sätt. Det är därför viktigt med en för den misstänkte tydlig och förutsebar handläggning under förundersökningsstadiet, vid åtalsbeslutet och under huvudförhandlingen. Svårigheterna att åstadkomma detta ökar ju mer omfattande brottmålet är. Ett förundersökningsprotokoll som enligt vad som framgår av exemplen på stora brottmål i avsnitt 2.1.4 kan uppgå till tiotusentals sidor med tillkommande sidomaterial medför stora utmaningar för försvaret att ta till sig och analysera konsekvenserna av inom ramen för nuvarande regelverk och praxis vid hanteringen av stora brottmål.

Utmaningarna i detta avseende understryks av att den misstänkte enligt gällande ordning har en begränsad möjlighet att själv påverka de negativa effekterna som följer med ett stort brottmål. Varken genom ett erkännande eller annan medverkan kan den misstänkte i någon verklig mening ta kontroll över hur den fortsatta handläggningen av brottmålet kommer att genomföras. Det är aldrig den misstänktes ansvar att medverka för att underlätta handläggningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne, men den misstänkte kan ha ett eget fullt legitimt intresse av att genom egen medverkan påverka prövningen av brottmålet.

På motsvarande sätt som när det gäller den misstänktes rätt till goda förutsättningar för att kunna försvara sig effektivt är det avgörande för en rättssäker prövning av brottmål att åklagaren och domstolen kan tillgodogöra sig och bedöma det aktuella materialet på ett sådant sätt att de vid sin respektive prövning kan beakta omständigheter som talar till den misstänktes fördel. Svårigheterna att överblicka betydelsen av de uppgifter som ingår i ett brottmål ökar med ett omfattande material vars avgränsningar inte bestäms mer slutgiltigt förrän tidigast vid åtalsbeslutet. Den praxis med pågående kompletteringar av förundersökningen under huvudförhandlingen som av olika skäl har utvecklats vid handläggningen av de stora brottmålen bidrar till svårigheterna att få en överblick av vad som egentligen ingår i prövningen av målet. Det finns en risk att

nuvarande regler i vissa avseenden försvårar den misstänktes rätt till en rättssäker prövning när det gäller stora brottmål.

6.3.2 Nackdelar för övriga enskilda med nuvarande ordning

I likhet med misstänkta personer har även målsäganden och vittnen ett berättigat intresse av att så snabbt som möjligt få ett besked om utgången av ett brottmål som de är berörda av. För målsäganden gäller detta inte minst om han eller hon för talan om skadestånd.

Den psykiska press att lämna förhörsuppgifter i upprepade förhör och lång tid efter en händelse som målsägande och vittnen upplever är vida intygad. Svårigheterna för förhörspersonerna att lämna säkra och riktiga uppgifter riskerar dessutom att tillta då förhören hålls vid en huvudförhandling långt efter händelserna och under yttre påfrestningar exempelvis genom ett stort medialt intresse och många närvarande personer i rättssalen.

6.3.3 Nackdelar för brottsbekämpningen med nuvarande ordning

Förutom de betänkligheter avseende rättssäkerheten som de stora brottmålen medför utmanar stora brottmål även straffprocessens andra grundprincip om att realisera straffhotet så att de materiella straffreglerna får ett faktiskt genomslag. De långa handläggningstider som stora brottmål för med sig leder ofta till att bevisläget försämras. Omfattningen av materialet, inklusive de kompletteringar av förundersökningen som sker regelmässigt under huvudförhandlingarna, riskerar vidare att leda till en rörig processföring. Båda dessa omständigheter gör det svårare för samhället att lagföra brott som begås. De långa handläggningstiderna kan också leda till lägre straff än som varit fallet med en snabbare lagföring.

Något som kännetecknar hanteringen av stora brottmål, och som samtidigt är en bidragande orsak till att målen växer sig större, är att åklagare och polis med nuvarande ordning anser sig nödgade att säkra bevisning för alla tänkbara händelseförlopp för att inte riskera att stå utan bevisning vid ändrade förhållanden i processen. Naturligtvis kan en omfattande bevissäkring ibland vara nödvändig för att kvalitetssäkra utredningen. I de vanligt förekommande fall

då förundersökningen fortsätter efter att åtal är väckt kommer processinnehållet under huvudförhandlingen att skilja sig från det processinnehåll som förundersökningen har gällt. Detsamma gäller i de återkommande situationer då den tilltalades inställning lämnas först när bevisningen mot honom eller henne har presenterats vid huvudförhandlingen eller då förhörspersoners utsagor i domstolen avviker från de uppgifter som lämnats tidigare. Ibland kan skillnaden mellan innehållet under förundersökning och vid huvudförhandling vara avsevärd. För att kunna bemöta de oförutsebarheter som kan uppstå sker för säkerhets skull tidigt en viss ”överutredning” vid de brottsutredande myndigheterna. Detta leder till mindre effektiva förundersökningar.

Ett särskilt bekymmer för brottsbekämpningen med stora brottmål är att en betydande andel av samhällets resurser avsätts för ett begränsat antal förundersökningar, vilket innebär att utredningen av andra brott prioriteras bort. Nedprioriteringarna av brottslighet sker inte alltid medvetet vid myndigheterna utan uppstår som en konsekvens av arbetet med de stora målen. I praktiken innebär arbetssättet att de brott som prioriteras lägre aldrig kommer att utredas, bl.a. eftersom bevisningen försvinner under tiden som utredningsresurserna används till annat.

I likhet med vad som anges i våra direktiv riskerar de beskrivna effekterna sammantaget att undergräva rättsväsendets förmåga att beivra brott. Utvecklingen med allt större brottmål understryker vikten av att det är rättspolitiska överväganden som avgör hur samhällets resurser ska användas genom anvisningar till rättsväsendet bl.a. i det straffprocessuella regelverket.

6.3.4 Slutsats om nackdelarna med stora brottmål

Slutsatsen av det som redovisats är, att den inom rättsväsendet till synes samstämmiga uppfattningen att processrätten inte är väl anpassad till de stora brottmålen och att detta föranleder problem ur såväl rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt är riktig. Nuvarande ordning innebär betydande nackdelar för såväl misstänkta, målsägande och vittnen som för brottsbekämpningen.

6.4 Huvudinriktningar för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål

6.4.1 Mindre processer och bättre förutsättningar

Dubbla målsättningar med vårt förslag till huvudinriktningar

Våra överväganden om huvudinriktningar för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål har dubbla målsättningar. Den första är att minska de stora brottmålens omfång, i första hand genom att begränsa processmaterialet. Den andra är att förbättra förutsättningarna att hantera omfattande processmaterial i de fall brottmålen ändå blir stora. Förbättringsförslagen tar avstamp i å ena sidan de svårigheter med att hantera brottmål inom ramen för nuvarande rättsordning som framkommit i utredningens arbete och å andra sidan de förändrade förutsättningar för brottmålsprocessen som samhällsutvecklingen har fört med sig.

Krympa de stora brottmålen

Fördelarna med att krympa processerna är uppenbara. Med kortare handläggningstider följer typiskt sett en mer effektiv lagföringsprocess, kortare häktningstider, bättre möjligheter för målsägande och vittnen att lämna brottmålet bakom sig och lägre kostnader för samhället. Ett mer begränsat processmaterial ger också bättre förutsättningar att uppnå materiellt riktiga domar då möjligheterna för samtliga i prövningen av brottmålet inblandade aktörer att överblicka och bedöma materialet ökar.

Bestämmelsen i 45 kap. 3 § RB om att dela upp brottmål i domstolen för att åstadkomma en effektivare hantering av stora mål är ofta inte tillämpbar vid stora och komplicerade mål som omfattar påståenden om systematisk brottslighet och/eller inbegriper många inblandade personer. Det är helt enkelt ofta praktiskt svårt, bl.a. med hänsyn till insyns- och bevisfrågor, att i dessa fall minska domstolsprocesserna genom att handlägga åtal var för sig[214]. Vår bedömning är i stället att det är under förundersöknings- och förberedelsestadiet som det finns bäst möjligheter att påverka ett brottmåls omfång.

I den utsträckning som brottmålsprocesserna kan krympas genom åtgärder som tar sikte på att göra processföringen tydligare och mer strukturerad är det svårt att se att någon kan ha invändningar mot ett sådant reformarbete. Åtgärder om ordning och reda i åtalet och förberedelsen av brottmålet så att onödig tidsspillan eller oklarheter undviks är exempel på sådana typiskt sett mindre kontroversiella reformer som kan medverka till att minska processernas storlek. Från såväl poliser, åklagare, försvarare som domare har vinsterna med en större stringens från parterna i processföringen och en fastare processledning från domstolen framhållits till utredningen. Sådana förbättringar kan i betydande utsträckning ske inom ramen för gällande ordning. Det som utredningen har att överväga är om denna utveckling bör understödjas av förändringar av det processuella regelverket.

Ett exempel för att belysa vilken typ av lagändringar vi ser framför oss att det kan finnas skäl att överväga för att skapa bättre ordning och reda är ändringar för att förbättra slutdelgivningsförfarandet. Det har vid utredningens arbete framkommit att det allt oftare förekommer omfattande kompletteringar av förundersökningen efter att åtal har väckts och även under pågående huvudförhandling. Förundersökning tycks, särskilt i stora brottmål, i betydande utsträckning bedrivas parallellt med domstolens prövning av målet. Detta är problematiskt av flera skäl. Inte minst kan det konstateras att slutdelgivningen inte uppfyller sitt syfte att fungera

[214] Ett exempel på det sagda utgör den inledande handläggningen av brottmålet ”Taxi Tony” som gällde åtal mot ett begränsat antal huvudmän för försäljning av narkotika och ett stort antal, cirka 180, köpare av narkotika. Åklagarmyndighetens ärendenummer AM-65410-13, AM-65411-13, AM-65412-13 och AM-65413-13; Stockholms tingsrätts mål nr B 6627-13; Svea hovrätts mål nr B 5921-14 och HD:s mål nr B 410-15.

som en garant mot obefogade åtal, eftersom processen i domstol kommer att handla om något annat än det som förundersökningen handlade om. Möjligheten att förbereda ett effektivt försvar kan påverkas negativt. Principen om en koncentrerad prövning av brottmålet är också svår att upprätthålla vid omfattande kompletteringar efter åtalet. Bestämmelserna om slutdelgivning kan behöva ändras exempelvis genom regler som innebär att den misstänkte förutsätts verkligen ta del av förundersökningsmaterialet i samband med slutdelgivningen och då ta ställning till behovet av kompletteringar. Frågan om förändringar i regleringen om skäligt rådrum för försvaret måste i så fall också övervägas. Kraven på tydlighet från åklagaren då förundersökningsmaterial delges kan behöva skärpas.

Att minska stora brottmåls omfattning genom åtgärder som medger ytterligare prioriteringar av vad som ska utredas och lagföras kan i förhållande till åtgärder om ordning och reda i processen uppfattas som mer kontroversiellt. Invändningar kan väckas om att brott lämnas obeivrade och att brottsofferintresset körs över. Det kan riktas kritik mot att prioriteringar av vilka brott som ska utredas medför en risk för att lika fall inte kommer att behandlas lika och att rättstillämpningen inte blir förutsebar. Det kan komma att framstå som att enklare brott med en lägre straffskala nedprioriteras på ett sådant sätt att brotten i praktiken avkriminaliseras. Här bör dock påminnas om att nuvarande ordning ofta medför att i sammanhanget mindre allvarlig brottslighet inte utreds inom ramen för stora brottmål. Argument om att rättssystemet blir eller uppfattas som orättvist med större möjligheter till prioriteringar kan också framföras som skäl mot åtgärder i den riktningen. I den utsträckning som beslut om ytterligare prioriteringar läggs i parternas händer uppkommer frågor om balansen i rättsprocessen mellan domstolen och parterna och om den brottsanklagades rätt att förhålla sig passiv vid prövningen av brottmålet.

Detta är argument som måste övervägas och bemötas. I likhet med vad som sagts i tidigare lagstiftningsprojekt är det å andra sidan orimligt att föreställa sig att alla brott ska utredas. Inom ramen för samhällets begränsade resurser måste prioriteringar ske. En rättssäker straffprocess innefattar inte minst avgöranden inom rimlig tid. I den meningen finns det inte någon motsättning mellan effektivitet och rättssäkerhet utan de två begreppen är tvärtom sidor av samma mynt. Enskilda personers intresse av att slippa vara fast i långa pro-

cesser måste beaktas. Inte minst för att åstadkomma detta är det nödvändigt med välövervägda prioriteringar vid brottsutredning. Denna bedömning gäller generellt för alla brottmål men är särskilt giltig vid hanteringen av stora brottmål.

Beslut om hur dessa prioriteringar ska göras på ett övergripande plan bör i största möjliga mån fattas genom rättspolitiska överväganden och inte vid den enskilde tjänstemannens skrivbord. Det är angeläget att rättspolitiken styr brottsbekämpningens inriktning.

Bättre förutsättningar att hantera stora brottmål

När det gäller vår andra målsättning att skapa bättre förutsättningar att hantera de brottmål som trots allt växer sig omfattande, så finns det enligt vår mening skäl att fundera på vad utvecklingen av parternas ställning i brottmålsprocessen över tid bör ha för betydelse för de straffprocessuella reglerna. Är det mot bakgrund av den samhällsutveckling som har skett rimligt att brottmål i princip handläggs på samma sätt oberoende av parternas positioner? Vår bedömning är att utrymmet för betydelsen av parternas positioner för prövningen av brottmålet måste förtydligas men också vidgas. Det gäller framför allt under förundersökningen och förberedelsen av brottmålet. De reservationer i fråga om parternas inflytande över processen som rättegångsbalkens bestämmelser ger uttryck för är i stor utsträckning föråldrade och det finns skäl att pröva argumenten på nytt.

Med ökade dispositiva inslag i straffprocessen följer en flexibilitet vid handläggningen av enskilda brottmål som behövs för att det ska vara möjligt att handlägga även de stora brottmålen rättssäkert och effektivt. En mer partsstyrd handläggning ger också bättre förutsättningar att förbereda varje brottmål utifrån dess särskilda förutsättningar så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang i domstolen. Det är vår bedömning att tiden är mogen för att, i vart fall i vissa typer av brottmål, ge den misstänkte ett större inflytande över prövningen av brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne. Genom försvararmedverkan och domstolskontroll kan en förändring i en sådan riktning leda till stora processuella vinster. Parternas utökade inflytande över processen är också en förutsättning för att det ska vara möjligt att skapa bättre ordning och reda i brottmålet i enlighet med vad som angetts i det föregående.

Till stöd för en utveckling mot ett större genomslag för parternas positioner i brottmål och en därmed följande flexibel handläggning behövs å ena sidan regler om beslutsstrukturer för åklagaren, t.ex. utökade möjligheter till prioriteringar. Å andra sidan behövs det regler om en incitamentsstruktur för den misstänkte eller tilltalade att i större utsträckning medverka i straffprocessen genom exempelvis vitsordanden[215]. Dessutom krävs det regler som ger parterna processuella verktyg, dvs. möjligheter, att påverka brottmålet i större utsträckning.

På motsvarande sätt som utvecklingen av parternas ställning väcker frågor om den bästa hanteringen av brottmål är det rimligt att fråga sig vilken betydelse processprinciperna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration har i ljuset av bl.a. brottmålens utveckling, modern teknikutveckling, de erfarenheter som rättsväsendet fått genom EMR-reformen och den kunskap om förhörsuppgifters tillförlitlighet som rättspsykologin har bidragit med. Det är inte säkert att muntlighet, omedelbarhet och koncentration alltid utgör det stöd för materiellt riktiga domar som var avsikten då principerna infördes i svensk processrätt.

Särskilt vid hanteringen av stora brottmål, då processmaterialet är svårt att överblicka i ett sammanhang på det sätt som principerna förutsätter, kan processprincipernas ändamålsenlighet ifrågasättas. Inte minst i ljuset av teknikutvecklingen kan mervärdet av ett förhör som hålls inför rätten lång tid efter en händelse i förhållande till ett väl genomfört förhör i anslutning till händelsen som dokumenteras och återges med ljud och bild vid huvudförhandlingen sättas i fråga. Betydelsen av muntlighet, omedelbarhet och koncentration måste också prövas i förhållande till de vinster som kan finnas med utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av stora brottmål.

Kravet på muntlighet och omedelbarhet i processen innebär vid hanteringen av de stora brottmål som förekommer numera att målsägande, tilltalade och vittnen utsätts för stora påfrestningar som knappast kunde förutses vid rättegångsbalkens ikraftträdande. Användningen av häktning och restriktioner är förmodligen också

[215] Begreppet vitsordande används i vår argumentation för att beskriva ett godtagande från någondera parten av riktigheten av ett visst sakförhållande.

mer omfattande än som skulle vara fallet med en annan ordning. Även dessa aspekter bör beaktas då processprinciperna diskuteras.

6.4.2 Förslag om två huvudinriktningar

Våra överväganden inom ramen för utredningens arbete har lett till förslag om två huvudinriktningar i arbetet för en modernisering och effektivisering av handläggningen av stora brottmål. För det första föreslår vi att reglerna om *straffprocessens ramar* bör utredas. Detta förslag berör i första hand reglerna om förundersökning och förberedelse av brottmål. Här innefattas bl.a. överväganden om åtgärder som berör åtals- och förundersökningsplikten, slutdelgivningen av förundersökning och säkerställandet att huvudförhandlingar kan genomföras koncentrerat utan onödiga uppehåll i ett sammanhang. Grundantagandet i dessa överväganden är att parterna bör utöva ett större inflytande och därför ta ett större ansvar för processens innehåll samt att domstolen bör ta ett större ansvar för den materiella processledningen under förberedelsen av brottmålet.

För det andra föreslår vi att reglerna om vad som ska gälla för *domstolens beslutsunderlag* ses över. Här ingår, i enlighet med vad som anges i våra direktiv, frågan om en utökad användning av förhör som har dokumenterats under förundersökningen i domstolsprövningen. Här ingår också frågan om utökade skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål. Övervägandena i denna del kommer att beröra principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration.

6.5 Reglerna om straffprocessens ramar bör utredas – förundersökning och förberedelse av brottmål

Förslag: Vi föreslår att regeringen ger utredningen i uppdrag att 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. Övervägandena ska ske inom ramen för en bibehållen grundprincip

med obligatorisk åtalsplikt. Övervägandena måste vidare ske inom ramen för en vidmakthållen objektivitetsplikt för åklagare. Syftet med uppdraget är att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största brottmålens omfattning och att säkerställa en effektiv och rättssäker förundersökning och förberedelse av alla brottmål med särskild inriktning på större och mer komplicerade mål.

6.5.1 Parternas positioner bör ange straffprocessens ramar

Bedömning: Ett utökat inflytande för parterna över straffprocessens ramar skulle leda till ett mer flexibelt brottmålsförfarande som är välfungerande också vid hanteringen av stora brottmål.

Den utveckling mot en tydligare ackusatorisk process som har skett efter rättegångsbalkens ikraftträdande har varit möjlig eftersom parterna har visat sig kapabla att ta ett större ansvar för brottmålsprocessen utan att detta riskerar rättssäkerheten. Stegvis har domstolarna släppt taget om ansvaret för underlaget för bevisvärderingen i domstolen och överlämnat detta till parternas disposition.

Trots utvecklingen är parternas inflytande över processmaterialet fortfarande i vissa avseenden begränsat. Ett ofta nämnt exempel på detta är att domstolen fortfarande disponerar över påföljdsfrågan och att åklagaren därmed inte har getts det fulla ansvaret för statens talan i brottmål. Den tilltalades möjligheter att själv påverka prövningen av brottmålet är också i viss mån begränsade. En tilltalads uppgifter och erkännande räknas som bevisning i brottmålet vars bevisvärde domstolen prövar mot annan bevisning. Någon allmän möjlighet för den misstänkte eller tilltalade att ställas inför alternativ vid prövningen av brottsmisstankarna och med utgångspunkt i dessa alternativ bedöma hur han eller hon vill lägga upp sitt försvar finns inte. Det är inte möjligt att sluta uppgörelser avseende vare sig skuldfrågan, påföljden eller särskild rättsverkan. Någon generell möjlighet till förenklat förfarande i domstol vid erkända brott finns inte heller i svensk rättsordning.

Den tilltalades medverkan i prövningen av brottmålet kan dock få betydelse som grund för strafflindring sedan en bestämmelse om detta infördes i 29 kap. 5 § första stycket 5 BrB år 2015. I förarbetena till lagändringen gjordes vissa uttalanden som kan sägas på ett generellt plan sammanfatta det samhälleliga intresset av att den misstänkte eller tilltalade medverkar i högre grad vid prövningen av ett brottmål[216].

Det framhölls bl.a. att det faktum att en misstänkt gärningsman medverkar till utredningen av det egna brottet och därigenom bidrar till att händelseförloppet klargörs kan anses ge uttryck för ett ansvarstagande hos gärningsmannen. Detta bedömdes vara ett beteende som kan anses positivt genom att det markerar en vilja att klara upp och ställa till rätta efter sig och att gärningsmannen tar avstånd från den brottsliga gärningen. En ordning som uppmuntrar ett sådant beteende ansågs indirekt kunna bidra till att främja respekten för rättsväsendet. En sådan ordning ansågs också kunna utgöra ett tydligt incitament för en misstänkt person att medverka vid utredning av det egna brottet. Det bedömdes i sin tur kunna bidra till mer effektiva brottsutredningar och därmed resursbesparingar samt till snabbare lagföringar. Att förundersökning och lagföring kan ske på ett mer effektivt sätt antogs kunna medföra en ökad tilltro till rättsväsendet från allmänhetens sida. En snabb lagföring bedömdes också kunna medföra fördelar ur ett brottsofferperspektiv.

Parallellt med det här uttryckta samhällsintresset kan det enligt vår mening vara till fördel också för en misstänkt eller tilltalad själv att det egna inflytandet över prövningen av brottmålet utökas. Den medverkan vi syftar på är då inte bara att den misstänkte medverkar i prövningen av saken för att få omedelbara processuella fördelar (t.ex. överenskommelser inför åtal). Vi avser också den misstänktes medverkan genom att han eller hon i olika skeden av processen ges tillfälle att medverka på ett sådant sätt att brottmålets fortsatta handläggning påverkas, exempelvis genom att handläggningen påskyndas. Regler om att den misstänkte vid en viss tidpunkt, exempelvis slutdelgivningen eller då åtal väcks, ges tillfälle att avge inställning och utvecklad bevisuppgift är ett exempel på en sådan form av medverkan.

[216] Prop. 2014/15:37 s. 18.

Det ska sägas att all form av medverkan i brottmålsprocessen måste vara frivillig från den misstänktes eller tilltalades sida. Det finns, som redan har nämnts, i och för sig inte något hinder mot att en domstol vid sin bevisvärdering drar slutsatser av den misstänktes vägran att uttala sig eller i övrigt av det sätt på vilket den misstänkte valt att försvara sig. Den som anklagas för brott måste dock alltid kunna välja att förhålla sig passiv utan att passiviteten följs av processuella sanktioner. Processens genomförande kan inte heller göras beroende av den misstänktes medverkan.

Om den misstänkte eller tilltalade vid sitt försvar kan utgå från en viss angiven följd av sin medverkan ger det bättre förutsättningar att bedöma hur försvaret kan läggas upp. Om den misstänkte kunde vinna något i påföljdshänseende på att medverka under förundersökningen skulle det vara ett påtagligt incitament att medverka aktivt i processen. Förutsebarheten för den misstänkte när det gäller effekterna av den egna medverkan skulle öka väsentligt om åklagaren angav ramen för domstolens prövning av påföljden. Den misstänkte skulle få en tydligare bild på ett tidigare skede än i dag av vad han eller hon riskerar med anledning av prövningen av brottmålet. Våra överväganden i denna fråga utvecklas nedan i avsnitt 6.5.4.

Möjligheterna att av eget val förkorta rättsprocessen utgör också en tänkbar fördel för den misstänkte eller tilltalade med att medverka. De förbättrade möjligheter till insyn och delaktighet i brottmålet, exempelvis genom utökade krav på löpande delgivning, som är en förutsättning för den misstänktes medverkan är ytterligare en sådan fördel.

Från försvararhåll har det framhållits att svårigheterna att motivera en misstänkt att medverka i förundersökningen och förberedelsen av brottmålet är betydande när det handlar om misstänkta personer som har en anknytning till olika organiserade kriminella grupperingar. Uppfattningen från de försvarare som har denna ståndpunkt är att det kan vara svårt att motivera en brottsaktiv individ att medverka ens under löfte om lindrigare straff. Det befogade i denna ståndpunkt och vilka effekter detta kan få måste ingå i det fortsatta utredningsarbetet att analysera.

Överväganden om större dispositiva inslag i brottmålsprocessen förutsätter att statens representant, åklagaren, särskilt bevakar att även den misstänktes eller tilltalades rätt tas till vara. Detta är en uppgift som redan ligger på åklagaren inom ramen för objektivi-

tetsplikten. Det måste utöver detta noga analyseras vilka rättssäkerhetsgarantier som behövs för att åstadkomma en balanserad lagreglering om ett ökat inflytande för parterna i brottmål. Inte minst måste kraven på tydlighet från åklagaren under förundersökningen, åtalet och huvudförhandlingen övervägas liksom den tilltalades rätt till insyn under processens gång.

Brottsofferintresset måste bevakas, inte minst målsägandens åtalsrätt. En analys av hur rollfördelningen i straffprocessen påverkas av eventuella förslag till förändringar avseende parternas inflytande är också nödvändig.

Överväganden om domstolens roll måste göras. Utgångspunkten för dessa överväganden bör vara dels att rätten numera inte kan anses ha ansvar för att garantera förundersökningens fullständighet, dels att domstolen å andra sidan har ett stort ansvar för en aktiv materiell ledning i förberedelsen inför och genomförandet av huvudförhandlingen. Som redan har sagts tycks det råda enighet vid domstolarna om att rättens utredningsskyldighet är obsolet. I de stora brottmålen är det dessutom i praktiken omöjligt för domstolen att ta ett ansvar för förundersökningens fullständighet. Parternas ökade aktivitet i processen får dock inte leda till att domstolen passiviseras. Tvärtom ökar vikten av domarens materiella processledning i takt med parternas ökade aktivitet för att processen ska kunna genomföras på ett balanserat sätt.

En diskussion om en ökad dispositionsrätt för den misstänkte eller tilltalade i brottmål kommer att behöva omfatta frågan om falska erkännanden. Det straffprocessuella regelverket måste vara utformat med en beredskap för förekomsten av frivilliga eller framtvingade falska erkännanden från den brottsanklagade. Erfarenheten från de brottmålsprocesser som ledde till att Sture Bergwall blev dömd för åtta mord har understrukit vikten av att straffprocessen innefattar en möjlighet att, både under förundersökning och vid domstolens prövning, ifrågasätta den brottsanklagades uppgifter så snart det finns skäl för det. Bergwallkommissionens granskning ledde inte till någon kritik mot det straffprocessuella regelverket även om kommissionen ansåg att vikten av polisers och åklagares objektivitetsplikt borde betonas tydligare på det sätt som därefter skett i rättegångsbalken. Kommissionens huvudsakliga slutsatser av granskningen var i stället att flera av de brister som iakttagits hade varit en följd av enskilda aktörers förhållningssätt och bedömningar

samt att det funnits strukturella brister i arbetsformerna i vissa avseenden. Eftersom de strukturella bristerna i stor utsträckning redan hade åtgärdats vid tidpunkten för granskningen fanns det enligt kommissionens bedömning inte något behov av att föreslå förändringar med anledning av iakttagelserna. De processuella riskerna med att tillerkänna den misstänktes position i processen ökad betydelse måste dock uppmärksammas vid fortsatta överväganden.

6.5.2 Ytterligare prioriteringar vid förundersökning

Bedömning: För att begränsa de största brottmålens omfattning behövs, inte minst med hänsyn till den påfrestning som det innebär för enskilda att vara föremål för brottmålsprocesser under lång tid, någon form av ytterligare prioriteringar inför och under en förundersökning. Det kan finnas skäl att skapa större möjligheter att beakta den misstänktes medverkan vid beslut om förundersökningens omfattning och inriktning. Det är angeläget att de prioriteringar som görs inom ramen för en förundersökning och vid åtalsbeslut är reglerade och grundas på förutsebarhet och likhet i rättstillämpningen.

Argumentationen för och emot obligatorisk respektive relativ åtalsplikt har numera i huvudsak teoretisk innebörd. Det kan i själva verket ifrågasättas om det nuförtiden finns någon särskild anledning att konfrontera de två skilda systemen för regleringen av åtalsplikten mot varandra[217]. De tidigare diskussionerna i frågan har huvudsakligen ställt en absolut åtalsplikt i snäv mening med få eller inga undantag mot en relativ åtalsplikt som ofta inte närmare har definierats. I verkligheten finns det knappast något rättssystem med vare sig en renodlat absolut eller en renodlat relativ åtalsplikt utan de flesta rättsordningar befinner sig i praktiken på skalan någonstans mittemellan dessa två alternativ. Rättsordningar med en obligatorisk åtalsplikt med omfattande undantag kan i själva verket vara mycket

[217] Träskman, Åtalspliktens utformning i de nordiska länderna, Rapport från Nordiskt seminarium i Stockholm den 25 september 2008 Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål.

snarlika rättsordningar som utgår från en relativ åtalsplikt. Ett exempel är likheterna mellan det svenska systemet som bygger på legalitetsprincipen och det danska som anses bygga på opportunitetsprincipen.

Redan år 1990 konstaterade Åklagarutredningen att den grundläggande begreppsmässiga åtskillnaden mellan åtalsprinciperna blir alltmer uttunnad i de flesta länder eftersom samhällsutvecklingen och den ökande brottsligheten närmast av nödvändighet har inneburit att de diskretionära inslagen i åtalsplikten har ökat[218]. Det finns fog att, i likhet med Åklagarutredningen, hävda att det ytterst är mer fråga om lagstiftningsteknik än om skillnader i materiella bedömningar.

Med en sådan utgångspunkt saknas det anledning att i detta sammanhang närmare utveckla argumenten för och emot en relativ åtalsplikt. Det finns enligt vår mening goda och belagda skäl för den obligatoriska åtalspliktens bibehållande som utgångpunkt för svensk processordning. Något skäl att frångå tidigare bedömningar i den frågan ser vi inte heller i den nu aktuella kontexten med stora brottmål.

Frågan om en bättre hantering av stora brottmål måste emellertid med nödvändighet omfatta överväganden om utökade möjligheter till prioriteringar, dvs. undantag från åtalsplikten. Utvecklingen med mycket omfattande förundersökningar och huvudförhandlingar har ställt frågan om hur tillgängliga resurser ska användas på bästa sätt på sin spets.

Den praktiska hanteringen vid polis- och åklagarmyndigheter innefattar dagliga val av vad resurserna ska användas till som innebär att vissa brott kommer att prioriteras och andra inte. Handläggningen av stora brottmål tar betydande resurser i anspråk som leder till att andra brottmål nedprioriteras. Oftast innebär nedprioriteringarna att någon lagföring aldrig kommer att ske av dessa brottmål eftersom bevisningen hinner förstöras under tiden. Myndigheternas resurser kommer i praktiken som en följd av detta i stor utsträckning att koncentreras till vissa brott medan andra brott inte kommer att bli föremål för några utredningsåtgärder alls. Vidare är det ofta nödvändigt med hårdhänta prioriteringar även inom ramen

[218] SOU 1992:61 s. 160.

för stora förundersökningar för att utredningsarbetet i dessa ärenden ska kunna bedrivas effektivt.

Det är avgörande att de val som görs i den operativa verksamheten inte är, och heller inte framstår som, slumpmässiga utan ändamålsenliga ur ett samhälleligt perspektiv. Annars finns det en risk att förtroendet för hur rättsväsendet prövar brott mot enskilda minskar. Det är också angeläget att fundera över verkningsgraden av det straffrättsliga systemet i stort och om befintliga resurser bör användas på ett annat sätt än som görs i dag.

Det behov av att kunna prioritera i brottsutredningar som har funnits ända sedan rättegångsbalken infördes har stegvis lett till en rättsutveckling med åtalsregler som innehåller lämplighetsbedömningar av olika slag. Ändringarna har haft såväl kriminalpolitiska (exempelvis hänsyn till särskilda omständigheter i det enskilda fallet) som processekonomiska (nödvändiga prioriteringar av arbetsresurser) motiv. Utvecklingen har inneburit att det i dag finns goda möjligheter att göra prioriteringar inom ramen för gällande rätt. Det har under vårt utredningsarbete inte framkommit något som tyder på att det finns ett behov av att överväga förändringar på ett generellt plan av nuvarande ordning med förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.

Däremot har vi noterat behovet av ett lagstöd för att bättre kunna avgränsa brottmål med utgångspunkt i förutsättningarna i det enskilda ärendet. Vår uppfattning är, med hänvisning till de överväganden om en större processuell betydelse för parternas positioner i straffprocessen som vi har utvecklat i det föregående, att det bör övervägas om åklagaren ska ges utökade befogenheter att prioritera förundersökningens omfattning och inriktning i förhållande till den misstänktes medverkan i utredningen av brottsmisstankar mot honom eller henne. Det som vi i första hand föreslår bör utredas är alltså i vilken utsträckning den misstänktes medverkan i förundersökning som rör egen brottslighet ska påverka vilka prioriteringar som åklagaren kan besluta om vid förundersökningen (överenskommelser inför åtal).

Frågan om en utökad möjlighet för åklagaren att prioritera förundersökningens omfattning och inriktning på det sätt som vi föreslår bör övervägas hänger intimt samman med möjligheterna att få den misstänkte att i högre grad medverka i utredningen av brottsmisstankar mot honom eller henne. Om åklagaren inte har något att

förhandla om i förhållande till den misstänkte är incitamentet för den misstänkte att medverka genom exempelvis vitsordnanden mindre.

Det vi föreslår är inte att frågan om s.k. kronvittnen utreds. Ett kronvittnessystem innebär att en misstänkt medverkar till utredning av annans brottslighet mot löfte om processuella fördelar för egen del. Riskerna ur rättssäkerhetssynpunkt med ett sådant belöningssystem för att kriminellt belasta andra personer bedömer vi vara alltför stora i förhållande till den potentiella effektivitetsvinsten med systemet.

Som skäl mot att införa alltför omfattande förändringar av åtalsreglerna har tidigare i första hand anförts att det finns en risk att principerna om likabehandling och förutsebarhet då inte kan upprätthållas. Utmaningen vid de överväganden som nu bör göras är framför allt att försöka finna lösningar inom ramen för åtalsplikten som är tillräckligt preciserade för att de beslut som fattas i brottmålsprocessen inte ska vara eller framstå som slumpmässiga.

Ytterligare en mängd frågor kommer att behöva övervägas noga. Exempelvis måste frågorna om hur risken för felaktiga uppgifter ska hanteras analyseras liksom utmaningarna att upprätthålla likhet i rättstillämpningen och den misstänktes rätt till en rättvis prövning. Frågan om hur målsägandeintresset kan skyddas måste besvaras. Även frågan om hur åklagarens objektivitetsplikt kan upprätthållas i ett framtida förfarande kan behöva beskrivas.

Exempel på processuella lösningar som har valts i närliggande länder kan ibland fungera som modeller för egna överväganden om förändringar och göra att dessa framstår som mindre främmande. I ett uppdrag att analysera förändringar i regleringen som gäller åtalsplikten bör det därför ingå att – i den utsträckning det är möjligt – undersöka närliggande rättsordningars erfarenheter av de lösningar som kan vara intressanta att överväga för svensk rättsordning. Ett exempel på detta är Finlands lagstiftning från år 2014 om åtalsuppgörelser inom ramen för ett system med fortsatt obligatorisk åtalsplikt. Däremot är förmodligen värdet av att studera ett det system med åtalsuppgörelser som finns i USA mer begränsat eftersom den utformning av ”plea bargain” som valts där utgår från helt andra förutsättningar än de som svensk rättstradition innehåller. Inom ramen för det uppdrag som vi föreslår bör förmodligen övervägan-

den om överenskommelser inför åtal göras i huvudsakligen en europeisk kontext.

6.5.3 Processverktyg för att successivt bestämma straffprocessens ramar

Bedömning: För att åstadkomma bättre ordning och reda i processföringen, upprätthålla en koncentrerad prövning i domstolen och minska brottmålens omfattning behövs det processuella verktyg som kan bestämma straffprocessens innehåll successivt genom parternas och domstolens medverkan.

Rättegångsbalkens regler bygger på en premiss om förutsebarhet i processföringen. Genom förundersökningen förutsätts det klargöras vad åtalet ska gälla och vilken bevisning som kan åberopas till stöd för åtalet. Vid slutdelgivningen förutsätts det bli tydligt om förundersökningen borde kompletteras eller om det finns sådana invändningar att åtal inte borde väckas. Under förberedelsen inför huvudförhandlingen tas det för givet att bl.a. inställningar och bevisuppgift kan redas ut. Vid huvudförhandlingen förutsätts domstolen och den tilltalade kunna utgå från det gärningspåstående som anges i åtalet.

Självfallet måste rättsordningen tåla oväntade händelser under processens gång. Huvudprincipen är ändå att en förundersökning och huvudförhandling ska växa fram utan alltför stora överraskningar. Förutsebarheten är grundläggande för att brottmålsprocessen ska fungera rättssäkert och effektivt.

Framför allt vid hanteringen av stora brottmål tycks ofta förutsebarheten brista. Varken förundersökning eller huvudförhandling tycks särskilt ofta växa fram på det sätt som rättegångsbalken tar för givet utan tvärtom sker det regelmässigt en sammanblandning mellan förundersökning och huvudförhandling. Exempelvis avslutas inte förundersökningen alltid vid slutdelgivningen utan fortsätter långt efter att åtal har väckts. Nuvarande ordning för löpande delgivning och slutdelgivning av förundersökningen tycks inte avgöra den vidare handläggningen på det sätt som är tänkt. Det förekommer inte sällan att förhörsuppgifter som har lämnats under förundersökningen oväntat ändras eller tas tillbaka då de upptas i domstol, vilket

leder till en omfattande uppläsning av förhör som hållits i utredningssyfte under förundersökningen vid huvudförhandlingen.

Ett utredningsuppdrag om en bättre hantering av stora brottmål bör, i linje med de förändringar av processförutsättningarna som Internationella brottmålsdomstolen har genomfört, innefatta överväganden om nya processuella verktyg som ger förutsättningar att bestämma straffprocessens innehåll genom att ”låsa fast” brottmålet successivt genom parternas medverkan. En sådan effekt skulle exempelvis kunna uppnås genom att den misstänkte avger inställning eller vitsordanden (jfr ”agreed facts”). Det skulle också kunna ske genom att det ställs tydligare krav på angivande av bevisuppgift eller grund för den position som någondera part intar i processen (jfr ”pre-trial-briefs”).

Även om det inte går att processuellt bestraffa en misstänkt som inte avger någon inställning eller förklarar sin position enligt regler om detta, så finns det enligt vår bedömning ett värde i att skapa processuella verktyg som ger parterna en möjlighet att utöva ett större inflytande över brottmålets vidare hantering. Det bör särskilt övervägas vilka positiva incitament det kan utvecklas för den misstänktes medverkan på detta sätt. Det är tänkbart att domstolen bör ha en roll i en sådan fastlåsningsprocess som mottagare av uppgifter från parterna.

Vid en analys bör frågan om skärpta krav på brottsbekämpande myndigheters delgivning av förundersökningen övervägas liksom lämpligheten av preklusionsregler för parterna i olika stadier av processen. Frågan om att tillmäta slutdelgivningen en större rättslig betydelse för den fortsatta handläggningen (t.ex. genom s.k. ”stupstocksförfarande” som avgränsar utrymmet att åberopa nya omständigheter) bör undersökas. Vid en diskussion om domstolens roll kan det också finnas skäl att återvända till det förslag som Rättegångsutredningen lämnade år 1982 om att åklagaren inte ska lämna in förundersökningsprotokollet i samband med åtal, för att nu analysera de överväganden som låg till grund för förslaget i en modern kontext (se närmare avsnitt 4.7). En förändring av innebörd att det material som ges in till domstolen i samband med ett åtal enbart är det material som domstolen ska pröva skulle ytterligare klargöra att det är parterna som ansvarar för att ange ramarna för processen.

6.5.4 Åklagarens ansvar för påföljdsfrågan

Bedömning: En utveckling i riktning mot ett större partsinflytande över straffprocessen torde förutsätta att åklagaren, på samma sätt som i skuldfrågan, anger ramen för domstolens prövning i frågor om påföljd och särskild rättsverkan.

Vid en diskussion av frågan om parterna bör ges ett utökat inflytande över brottmålet måste det ingå att överväga en ordning som innebär att åklagaren anger ramen för domstolens prövning i frågor om påföljd och särskild rättsverkan. För att en misstänkt ska ha något intresse av att medverka i ett brottmål måste det finnas en vinst med medverkan. Det har redan framgått att det kan finnas flera vinster för den misstänkte med ett eget inflytande över den fortsatta handläggningen av brottmålet. Det tydligaste incitamentet är dock förmodligen löftet om ett lägre straff. En effekt med lägre straff kan uppnås genom att åklagaren ges större möjligheter att prioritera förundersökningsresurserna med utgångspunkt i den misstänktes medverkan till utredning av egen brottlighet (jfr avsnitt 6.5.2). Incitamentet för en misstänkt person att medverka i förundersökning som rör egen brottslighet skulle också öka om åklagaren hade befogenhet att ange ramarna för domstolens prövning av påföljden och därmed kunde ge den misstänkte bindande utfästelser om lägre straff i de fall han eller hon medverkar till utredning av egen brottslighet (överenskommelser inför åtal).

Redan i dag är domare obenägna att döma till strängare straff än det som åklagaren yrkar. Förslag om att formellt lägga ansvaret för påföljdsfrågan på åklagaren har också lämnats tidigare. Vid överväganden av skälen för och emot ett förändrat processuellt ansvar i påföljdsdelen nu finns det bl.a. ett beredningsunderlag från Straffprocessutredningen med tillkommande remissynpunkter att tillgå[219].

Som skäl för att åklagaren bör förfoga över påföljdsfrågan i brottmål har tidigare framför allt framhållits att en sådan ordning leder till en bättre förutsebarhet för den misstänkte som på ett tidigare stadium i processen får veta vad han eller hon riskerar i brottmålet. Detta gäller särskilt om åklagarens ställningstagande är någorlunda

[219] SOU 2013:17.

konstant genom processen utan justeringar. Rättssäkerhetsskäl talar alltså för reformen.

Ett motiverat ställningstagande från åklagaren som sätter taket för hur sträng påföljd domstolen kan döma ut skulle ge den tilltalade bättre förutsättningar att argumentera mot den bedömning som har gjorts. Förutsättningarna för ett mer effektivt försvar skulle därmed förbättras. Även i detta hänseende kan frågan om åklagarens ansvar över påföljden beskrivas som en rättssäkerhetsreform.

Ur principiell ståndpunkt är det vidare följdriktigt att den aktör som har uppgiften att föra statens talan mot enskilda i brottmål faktiskt förfogar över hela talan, dvs. avseende både skuld och påföljd. En ordning som innebär att åklagaren i den meningen har det fulla ansvaret för statens straffrättsliga talan skulle befästa grundtanken om en ackusatorisk straffprocess.

Det saknas enligt vår uppfattning skäl för att tro att åklagarkåren generellt inte skulle ha tillräckliga förutsättningar för att göra påföljdsbedömningar, men denna aspekt kan övervägas inom ramen för ett uppdrag. Vikten av en effektiv hantering av påföljdsfrågan utan dubbelarbete eller tidsförluster i förhållande till nuvarande system måste också beaktas vid övervägandena. En analys av vilken inverkan en förändring skulle ha för rollfördelningen i straffprocessen mellan domstol, åklagare och misstänkt eller tilltalad är nödvändig. Frågor om förutsebarhet och likhet i rättstillämpningen liksom vikten av materiellt riktiga domslut behöver analyseras. Målsägandeintresset måste bevakas liksom vikten av ett effektivt försvar för den misstänkte.

Hur en reglering närmare skulle utformas måste ingå i uppdraget att överväga. Det måste bl.a. tas ställning till hur precist åklagarens yrkande måste vara i belysning av det underlag som åklagaren kan ha tillgång till i olika stationer av processen. En tanke som bör prövas är att införa en skyldighet för åklagaren att framställa i vart fall ett yrkande som grundas på det åtalade brottets straffvärde som domstolen inte får överskrida. Detta kan kombineras med uppgift från åklagaren om huruvida det finns ett utrymme för en icke frihetsberövande påföljd i de fall en senare inhämtad personutredning skulle ge förutsättningar för detta. Domstolen skulle med en sådan utformning av reformen behålla uppgiften att, med utgångspunkt i åklagarens yrkande, hämta in underlag för frivårdspåföljder. Detta är en ordning som tycks fungera väl och något självständigt skäl för

ändringar tycks inte finnas. Med en utformning av åklagarens ansvar i linje med vad som nu har angetts skulle de nackdelar, inte minst ur effektivitetsynpunkt, med att lägga ansvaret på åklagaren för att inhämta personutredningar i brottmål kunna undvikas[220]. Domstolen skulle vidare då även fortsättningsvis ha tillgång till färska personutredningar när en dom ska meddelas.

6.5.5 Det föreslagna uppdragets inriktning

Det föreslås att regeringen ger utredningen i uppdrag att 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 med uppdraget är att skapa ytterligare möjligheter att begränsa de största brottmålens omfattning och att säkerställa en effektiv och rättssäker förundersökning och förberedelse av alla brottmål, med särskild inriktning på stora och komplicerade mål.

Utredningens överväganden ska ske inom ramen för en bibehållen grundprincip med obligatorisk åtalsplikt. I det föreslagna uppdraget ingår inte att överväga ytterligare prioriteringar inom ramen för förundersökningar på ett övergripande plan. Övervägandena måste vidare ske inom ramen för en vidmakthållen objektivitetsplikt för åklagare.

Utredaren ska

- analysera på vilket sätt överenskommelser inför åtal mellan åklagaren och en misstänkt samt ställningstaganden i övrigt från någondera parten kan vara processuellt bindande för den vidare prövningen av brottmålet,
- inom ramen för analysen om överenskommelser inför åtal särskilt överväga i vilken utsträckning den misstänktes medverkan i förundersökning som rör egen brottslighet ska påverka vilka

[220] Jfr remissynpunkterna på Straffprocessutredningens förslag om åklagarens ansvar för påföljdsfrågan (SOU 2013:17) i remissammanställning upprättad i Justitiedepartementet, Ju2013/2761/DOM.

prioriteringar som kan göras inom ramen för förundersökningen eller hur påföljden bestäms,

- överväga 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 åklagaren 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 det material som ges in till domstolen i samband med ett åtal enbart är det material som domstolen ska pröva,
- analysera hur rollfördelningen mellan domstolen, den misstänkte eller tilltalade och åklagaren under prövningen av brottmålet påverkas av eventuella förslag till förändringar, och
- lämna de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga.

Utredningen ska i den utsträckning det låter sig göras beskriva erfarenheter från närliggande länder av de förändringar som utredningen föreslår. Utredaren ska beakta Europakonventionen vid sin analys.

6.6 Reglerna om domstolens beslutsunderlag bör utredas – prövningen i domstol

Förslag: Vi föreslår att regeringen ger utredningen i uppdrag att utreda behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål. Uppdraget bör genomföras

med utgångspunkt i den analys av förändringar av de grundläggande processprinciperna om muntlighet och omedelbarhet i domstol som utredningen kommer att behöva göra inom ramen för vårt befintliga uppdrag om en utökad användning av dokumenterade förhör.

6.6.1 Ett adekvat beslutsunderlag

I utredningens nuvarande uppdrag ingår att överväga om det bör införas 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. Utredningen ska redovisa denna del av uppdraget senast den 7 december 2017.

I direktiven anförs att det mot bakgrund av den utveckling som skett när det gäller stora brottmål ur effektivitetssynpunkt finns 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 enligt vad som anges 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 enligt direktiven samtidigt tillgodose högt ställda krav på förutsebarhet och rättssäkerhet för den enskilde.

Av professor Per Anders Granhags underlag i *bilaga 7* till betänkandet framgår att det utifrån ett rättspsykologiskt perspektiv finns möjliga positiva minnespsykologiska effekter (färskare bevisning), och möjliga positiva allmänpsykologiska effekter (reducerad stress och psykologiskt lidande) av en annan form av upptagning av muntlig bevisning i brottmål. Ur minnespsykologiskt perspektiv

finns det med andra ord skäl för att ordna förutsättningarna för upptagning av muntlig bevisning på ett bättre sätt än vid dagens huvudförhandlingar som ofta innebär bevisupptagning lång tid efter händelsen under de yttre påfrestningar som en domstolsförhandling kan innebära för en förhörsperson.

En reform av detta slag skulle innebära relativt stora förändringar av de grundläggande reglerna om muntlighet och omedelbarhet. Vår avsikt är att återkomma med ett fullständigt underlag med författningsförslag i frågan i december 2017.

Vårt uppdrag om en utökad användning av dokumenterade förhör i domstol har väckt den mer generella frågan om vad som bör gälla för domstolens beslutsunderlag. Flera av de skäl som inom ramen för vårt befintliga uppdrag kommer att behöva prövas för och emot en utökad användning av dokumenterade förhör vid rättens prövning är enligt vår mening på motsvarande sätt relevanta vid en analys av behovet och lämpligheten av utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål.

Beroende av vilken slutsats analysen av förhörsfrågan leder till, kan den mer generella frågan om undantag från muntlighet och omedelbarhet genom utökade skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål att behöva övervägas av utredningen. Både utökade skriftliga inslag i delar av prövningen av brottmålet och avgöranden på handlingarna utom huvudförhandling bör då omfattas av analysen.

Av särskild betydelse för en bättre hantering av stora brottmål är överväganden om utökade skriftliga inslag i delar av prövningen av ett brottmål. Exempelvis bör frågan om en utökad användning av vittnesattester analyseras. Det finns rimligtvis effektivitetsvinster att göra med att huvudförhör med vittnen kan ersätts av skriftliga vittnesattester för vissa typer av vittnesuppgifter. Det gäller särskilt sådana förhör där frågan om bevispersonens trovärdighet inte kommer i förgrunden. Rättssäkerhetsaspekterna med muntliga förhör ska naturligtvis beaktas. Vår preliminära bedömning är dock att förutsättningarna för den tilltalade att hålla effektiva motförhör i de fall detta skulle behövas i många fall bör vara bättre om huvudförhöret finns i en vittnesattest.

Vid överväganden om utökade skriftliga inslag bör även frågor om hänvisning till skriftlig bevisning, mellandom i brottmål och möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till HD i pågående brott-

mål ingå. Utrymmet att hänvisa till skriftlig bevisning är numera relativt väl tilltaget i rättegångsbalken, men det finns skäl att utvärdera reglernas ändamålsenlighet i samband med de övriga överväganden vi föreslår för en bättre hantering av stora brottmål. En möjlighet till mellandom för vissa frågor som annars skulle kräva stora utredningsinsatser medför potentiella effektivitetsvinster för processen och frågan hör dessutom samman med den utveckling mot ökade dispositiva inslag i brottmålsförfarandet som vi förespråkar[221]. När det gäller möjligheter att kunna hänskjuta en prejudikatfråga till HD så är enligt vår mening de skäl för en sådan förändring som har framförts i tidigare sammanhang tillräckligt övertygande för att de ska prövas på nytt tillsammans med eventuellt tillkommande argument mot de motstående skäl som kan finnas[222].

När det gäller domstolens avgörande av brottmål bör enligt vår bedömning fördelarna med ett muntligt förfarande betraktas på ett mer nyanserat sätt än som var fallet vid rättegångsbalkens ikraftträdande. Det finns redan möjligheter att klara upp brottmål förenklat utan huvudförhandling vid domstolarna. Det kan förekomma ytterligare situationer vid vilka muntligheten inte tjänar något egentligt syfte utan mer framstår som ett självändamål[223]. I dessa fall kan det finnas skäl att utöka möjligheterna till en enkel hantering vid domstolen genom avgörande av mål vid ett skriftligt förfarande utom huvudförhandling[224]. Genom att brottmålsförfarandet görs enklare vinner man de kriminalpolitiska fördelarna att straffet kommer närmare inpå brottet och att resurser kan sparas både för parterna och för samhället[225]. Övervägandena i denna del bör inte vara begränsade till erkända fall.

Vår utgångspunkt är att frågan om utökade skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål bör analyseras efter att utredningen har bedömt frågan om en utökad användning av dokumenterade förhör. Utredningstiden för ett uppdrag om utökad skriftlighet bör med ett sådant upplägg av arbetet kunna förkortas. En stor del av arbetet med att överväga förändringar i de grundläg-

[221] Straffprocessutredningen gjorde inom ramen för sitt arbete bedömningen att det inte bör införas en möjliget till mellandom i brottmål, SOU 2013:17, s. 504.
[222] SOU 2013:17 s. 507, Riksåklagarens idéskrift Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, 2006.
[223] Jfr denna formulering i Rättegångsutredningens betänkande SOU 1982:26 s. 96.
[224] Jfr även förslagen om särskilda förfaranden i erkända mål i SOU 2005:117 och SOU 2013:17.
[225] Jfr SOU 2005:117 s. 105 angående erkända fall.

gande straffprocessuella principerna om muntlighet och omedelbarhet kommer då redan vara gjort inom ramen för bedömningen av förhörsfrågan. Analysen av förhörsfrågan är vidare så komplex att den bör analyseras utan distraherande sidouppdrag. Uppdraget om utökad skriftlighet vid domstolarnas prövning av brottmål kan lämpligen redovisas samtidigt som utredningens föreslagna uppdrag om straffprocessens ramar.

6.6.2 Det föreslagna uppdragets inriktning

Det föreslås att utredningen ges i uppdrag att, med utgångspunkt i de överväganden om utökad användning av dokumenterade förhör som bevisning i domstol som utredningen kommer att göra inom ramen för nuvarande uppdrag, analysera om det bör införas utökade skriftliga inslag vid domstolens prövning av brottmål. Syftet med uppdraget är att skapa bättre förutsättningar för en koncentrerad rättegång och ett stabilt beslutsunderlag för domstolen.

Utredaren ska

- ta ställning till om och i så fall på vilket sätt skriftliga inslag i domstolens prövning av brottmål bör utökas,
- särskilt överväga om det finns skäl att införa en utökad användning av vittnesattester,
- särskilt överväga i vilken utsträckning möjligheterna att hänvisa till skriftlig bevisning som genomgången före huvudförhandlingen bör utökas,
- särskilt överväga behovet och lämpligheten av mellandom i brottmål,
- särskilt överväga om det finns skäl att införa en ordning som ger domstolen möjlighet att under pågående rättegång hänskjuta en prejudikatfråga till HD,
- särskilt överväga om det bör vara möjligt att i ökad utsträckning avgöra mål utom huvudförhandling med skriftligt processmaterial som grund, och
- föreslå de fullständiga förslag till författningsändringar och andra förändringar som bedöms nödvändiga.

6.7 Konsekvenser

I samband med våra kommande förslag till författningsändringar kommer vi, i enlighet med vad som gäller för utredningsarbetet, att genomföra de konsekvensutredningar som föreskrivs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi kommer också att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen på det sätt som anges närmare i våra direktiv att vi ska göra.

Redan nu kan det sägas att det är en utgångspunkt för våra vidare överväganden att rättsväsendets resurser ska användas där de bäst behövs samt att en god hushållning med statens medel är grundläggande för legitimiteten och förtroendet för all statlig verksamhet. Vi är också medvetna om att statens kostnader för de utgifter som omfattas av anslaget för rättsliga biträden har ökat och förväntas göra det även framöver. Vår ambition är att lämna i förhållande till det sagda kostnadseffektiva förslag som säkerställer en fortsatt rättssäker straffprocess med hög legitimitet hos allmänheten. Även betydelsen av en effektiv lagföring av brott ingår i våra överväganden.

Även om förslag av den omfattning vi ser framför oss initialt kan föranleda vissa omställningskostnader, bl.a. i form av utbildning och teknikstöd, är den långsiktiga ambitionen att kostnader för såväl det allmänna som för enskilda ska minska genom förslagen.

Kommittédirektiv 2016:31

En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål

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 misstänktas 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 brottmålens omfång 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 den1 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 bedö-

ma 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 försämrad 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 avhandläggningen 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 för-

undersökning 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 utgångpunkt 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)

Referensgrupp till utredningen

Namn	Titel
Sören Angbo	förundersökningsledare, Polismyndigheten
Catarina Barketorp	lagman, Uppsala tingsrätt
Bo Birgerson	kammaråklagare, Ekobrottsmyndigheten
Dan Boija	kommissarie, Polismyndigheten
Emilia Freij	jurist, Polismyndigheten
Björn Frithiof	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten
Lennart Gollard	vice chefsåklagare, Ekobrottsmyndigheten
Eva Grandestedt	kammaråklagare, Ekobrottsmyndigheten
Nils Karlberg	hovrättsråd/vice ordförande, Göta hovrätt
Per Lidehäll	kommissarie, Polismyndigheten
Lars Lindman	kammaråklagare, Ekobrottsmyndigheten
Ulrika Lindsö	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten
Carl Mellberg	vice chefsåklagare, Åklagarmyndigheten
Bob Nilsson Hjorth	hovrättsråd/vice ordförande, Hovrätten över Skåne och Blekinge
Marie-Louise Ollén	chefsrådman, Södertörns tingsrätt
Jenny Olovsson	kammaråklagare, Ekobrottsmyndigheten
Magnus Pettersson	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten
Karin Sandahl	rådman, Solna tingsrätt
Anne Sjöblom	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten
Lennart Strinäs	chefsrådman, Malmö tingsrätt
Lotta Sundström	kammaråklagare, Ekobrottsmyndigheten
Martin Tidén	chefsåklagare, Ekobrottsmyndigheten
Marie Tjäder	kommissarie, Polismyndigheten
Maria Wass	inspektör/gruppchef, Polismyndigheten
Stina Westman	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten

Deltagare vid seminarium

Namn	Titel
Sören Angbo	förundersökningsledare, Polismyndigheten
Dan Boija	kommissarie, Polismyndigheten
Emilia Freij	jurist, Polismyndigheten
Björn Frithiof	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten
Lennart Gollard	vice chefsåklagare, Ekobrottsmyndigheten
Karin Hallsten	verksamhetsutvecklare, Domstolsverket
Tora Holst	chefsåklagare, Åklagarmyndigheten
Nils Karlberg	hovrättsråd/vice ordförande, Göta hovrätt
Mattias Larsson	departementsråd, Justitiedepartementet
Per Lidehäll	kommissarie, Polismyndigheten
Ulrika Lindsö	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten
Carl Mellberg	vice chefsåklagare, Åklagarmyndigheten
Bob Nilsson Hjorth	hovrättsråd/vice ordförande, Hovrätten över Skåne och Blekinge
Tomas Nilsson	advokat
Ylva Norling Jönsson	lagman, Helsingborgs tingsrätt
Marie-Louise Ollén	chefsrådman, Södertörns tingsrätt
Jenny Olovsson	kammaråklagare, Ekobrottsmyndigheten
Stefan Rosell	advokat
Karin Sandahl	rådman, Solna tingsrätt
Anne Sjöblom	kammaråklagare, Åklagarmyndigheten
Ulrik Smedberg	advokat
Ola Stoltz	sektionschef, Polismyndigheten
Lotta Sundström	kammaråklagare, Ekobrottsmyndigheten
Martin Tidén	chefsåklagare, Ekobrottsmyndigheten
Marie Tjäder	kommissarie, Polismyndigheten
Fredrik Ungerfält	advokat
Maria Wass	inspektör/gruppchef, Polismyndigheten

Annika Rojas Wiberg	enhetschef, Domstolsverket
Niklas Wågnert	hovrättsråd/vice ordförande, Svea hovrätt

Samrådsgrupp brottmålsadvokater

Advokat Johan Eriksson
Advokat Leif Gustafson
Advokat Jan Karlsson
Advokat Tomas Nilsson
Advokat Thomas Olsson
Advokat Hans Strandberg

Långa mål 2006–2010

Tingsrätt

		2006		2006	2007		2007	2008		2008	2009		2009	2010		2010	
		Halvår 1	Halvår 2	**2006**	Halvår 1	Halvår 2	**2007**	Halvår 1	Halvår 2	**2008**	Halvår 1	Halvår 2	**2009**	Halvår 1	Halvår 2	**2009**	**2010**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100 förhandlingstimmar eller fler	6	4	**10**	1	3	**4**	10	2	**12**	6	4	**10**	7	5	**12**	
	18 förhandlingstimmar eller fler	184	162	**346**	199	172	**371**	220	214	**434**	231	207	**438**	235	215	**450**	
	Totalt antal mål med förhandlingar	**31 806**	**27 655**	59 461	**31 781**	**30 421**	62 202	**36 563**	**31 792**	68 355	**30 281**	**26 914**	57 195	**30 369**	**26 262**	56 631	
Antal förhandlingstimmar	100 förhandlingstimmar eller fler	1 018	616	**1 634**	292	458	**751**	1 532	318	**1 850**	811	444	**1 254**	1 058	837	**1 895**	
	18 förhandlingstimmar eller fler	6 455	5 275	**11 729**	6 427	5 436	**11 863**	7 797	7 031	**14 828**	7 413	6 301	**13 714**	7 768	6 987	**14 755**	
	Totalt antal timmar med förhandlingar	**52 097**	**45 759**	97 856	**51 495**	**47 901**	99 396	**57 711**	**51 197**	108 908	**54 281**	**49 634**	103 914	**57 036**	**51 689**	108 725	

Hovrätt

		2006		2006	2007		2007	2008		2008	2009		2009	2010		2010	
		Halvår 1	Halvår 2	**2006**	Halvår 1	Halvår 2	**2007**	Halvår 1	Halvår 2	**2008**	Halvår 1	Halvår 2	**2009**	Halvår 1	Halvår 2	**2009**	**2010**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100 förhandlingstimmar eller fler		1	**1**	2		**2**		2	**2**	1		**1**	2	1		**3**
	18 förhandlingstimmar eller fler	71	54	**125**	66	65	**131**	69	69	**138**	83	73	**156**	62	80		**142**
	Totalt antal mål med förhandlingar	**3 181**	**2 696**	5 877	**2 941**	**2 593**	5 534	**3 136**	**2 813**	5 949	**3 015**	**2 847**	5 862	**3 407**	**2 827**	6 234	
Antal förhandlingstimmar	100 förhandlingstimmar eller fler		148	**148**	309		**309**		395	**395**	128		**128**	229	126		**355**
	18 förhandlingstimmar eller fler	2 181	1 614	**3 795**	2 348	1 841	**4 188**	2 167	2 509	**4 676**	2 924	2 420	**5 344**	2 110	2 809		**4 920**
	Totalt antal timmar med förhandlingar	**10 475**	**8 730**	19 205	**10 594**	**8 956**	19 551	**11 101**	**10 295**	21 396	**11 412**	**10 732**	22 144	**11 895**	**11 487**	23 382	

Tingsrätt + hovrätt

		2006		2006	2007		2007	2008		2008	2009		2009	2010		2010	
		Halvår 1	Halvår 2	**2006**	Halvår 1	Halvår 2	**2007**	Halvår 1	Halvår 2	**2008**	Halvår 1	Halvår 2	**2009**	Halvår 1	Halvår 2	**2009**	**2010**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100 förhandlingstimmar eller fler	6	5	**11**	3	3	**6**	10	4	**14**	7	4	**11**	9	6		**15**
	18 förhandlingstimmar eller fler	255	216	**471**	265	237	**502**	289	283	**572**	314	280	**594**	297	295		**592**
	Totalt antal mål med förhandlingar	**34 987**	**30 351**	65 338	**34 722**	**33 014**	67 736	**39 699**	**34 605**	74 304	**33 296**	**29 761**	63 057	**33 776**	**29 089**	62 865	
Antal förhandlingstimmar	100 förhandlingstimmar eller fler	1 018	764	**1 782**	601	458	**1 060**	1 532	713	**2 245**	938	444	**1 382**	1 287	963		**2 249**
	18 förhandlingstimmar eller fler	8 636	6 889	**15 525**	8 775	7 277	**16 051**	9 964	9 540	**19 504**	10 337	8 722	**19 059**	9 879	9 796		**19 675**
	Totalt antal timmar med förhandlingar	**62 573**	**54 489**	117 061	**62 089**	**56 857**	118 946	**68 812**	**61 492**	130 304	**65 693**	**60 366**	126 059	**68 931**	**63 176**	132 107	

Långa mål för tingsrätt, hovrätt samt totalt

Tingsrätt

		2011			2012			2013			2014			2015			2016		
		Halvår 1	Halvår 2	**2011**	Halvår 1	Halvår 2	**2012**	Halvår 1	Halvår 2	**2013**	Halvår 1	Halvår 2	**2014**	Halvår 1	Halvår 2	**2015**	Halvår 1	Halvår 2	**2016**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100 förhandlingstimmar eller fler	8	4	**12**	7	8	**15**	9	9	**18**	13	7	**20**	4	9	**13**	9	11	**20**
	18 förhandlingstimmar eller fler	261	217	**478**	265	218	**483**	264	239	**503**	246	227	**473**	256	197	**453**	248	226	**474**
	Totalt antal mål med förhandlingar	**29 473**	**25 023**	**54 496**	**27 766**	**23 745**	**51 511**	**25 228**	**21 865**	**47 093**	**23 271**	**20 742**	**44 013**	**23 063**	**20 510**	**43 573**	**23 668**	**20 145**	**43 813**
Antal förhandlingstimmar	100 förhandlingstimmar eller fler	1 315	761	**2 076**	1 012	1 797	**2 809**	1 607	1 410	**3 016**	2 307	1 295	**3 602**	1 063	1 227	**2 290**	1 412	1 987	**3 399**
	18 förhandlingstimmar eller fler	8 665	7 143	**15 808**	9 164	8 056	**17 221**	9 278	7 934	**17 212**	9 526	7 587	**17 113**	8 988	6 772	**15 761**	8 710	9 080	**17 790**
	Totalt antal timmar med förhandlingar	**57 997**	**50 598**	**108 595**	**56 809**	**49 644**	**106 453**	**54 551**	**48 500**	**103 052**	**52 746**	**46 715**	**99 460**	**51 275**	**45 622**	**96 897**	**51 010**	**46 673**	**97 684**

1

Hovrätt

		2011			2012			2013			2014			2015			2016		
		Halvår 1	Halvår 2	**2011**	Halvår 1	Halvår 2	**2012**	Halvår 1	Halvår 2	**2013**	Halvår 1	Halvår 2	**2014**	Halvår 1	Halvår 2	**2015**	Halvår 1	Halvår 2	**2016**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100 förhandlingstimmar eller fler	2		**2**	1	3	**4**	4	1	**5**	6	3	**9**	6	2	**8**	2	2	**4**
	18 förhandlingstimmar eller fler	90	77	**167**	89	75	**164**	79	79	**158**	101	88	**189**	95	79	**174**	93	99	**192**
	Totalt antal mål med förhandlingar	**3 329**	**2 952**	**6 281**	**3 103**	**2 705**	**5 808**	**3 021**	**2 612**	**5 633**	**2 949**	**2 534**	**5 483**	**2 900**	**2 610**	**5 510**	**2 680**	**2 409**	**5 089**
Antal förhandlingstimmar	100 förhandlingstimmar eller fler	322		**322**	169	385	**553**	641	136	**777**	1 509	639	**2 148**	800	503	**1 304**	489	235	**724**
	18 förhandlingstimmar eller fler	2 760	2 188	**4 948**	2 835	2 748	**5 583**	3 010	2 488	**5 497**	4 363	3 357	**7 720**	3 516	2 841	**6 357**	3 453	3 253	**6 706**
	Totalt antal timmar med förhandlingar	**12 755**	**10 934**	**23 689**	**12 161**	**11 330**	**23 491**	**12 462**	**10 854**	**23 317**	**13 589**	**11 612**	**25 201**	**12 786**	**11 430**	**24 217**	**12 400**	**11 183**	**23 583**

Tingsrätt + hovrätt

		2011			2012			2013			2014			2015			2016		
		Halvår 1	Halvår 2	**2011**	Halvår 1	Halvår 2	**2012**	Halvår 1	Halvår 2	**2013**	Halvår 1	Halvår 2	**2014**	Halvår 1	Halvår 2	**2015**	Halvår 1	Halvår 2	**2016**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100 förhandlingstimmar eller fler	10	4	**14**	8	11	**19**	13	10	**23**	19	10	**29**	10	11	**21**	11	13	**24**
	18 förhandlingstimmar eller fler	351	294	**645**	354	293	**647**	343	318	**661**	347	315	**662**	351	276	**627**	341	325	**666**
	Totalt antal mål med förhandlingar	**32 802**	**27 975**	**60 777**	**28 828**	**26 450**	**57 319**	**28 249**	**24 477**	**52 726**	**26 220**	**23 276**	**49 496**	**25 963**	**23 120**	**49 083**	**26 348**	**22 554**	**48 902**
Antal förhandlingstimmar	100 förhandlingstimmar eller fler	1 637	761	**2 398**	1 181	2 182	**3 362**	2 247	1 546	**3 793**	3 816	1 934	**5 750**	1 863	1 731	**3 593**	1 900	2 223	**4 123**
	18 förhandlingstimmar eller fler	11 425	9 331	**20 756**	11 999	10 804	**22 804**	12 287	10 422	**22 709**	13 889	10 944	**24 833**	12 504	9 614	**22 118**	12 162	12 333	**24 496**
	Totalt antal timmar med förhandlingar	**70 752**	**61 532**	**132 284**	**68 970**	**60 973**	**129 943**	**67 014**	**59 354**	**126 368**	**66 335**	**58 327**	**124 661**	**64 061**	**57 052**	**121 113**	**63 410**	**57 856**	**121 267**

Långa brottmål 2006–2010

Tingsrätt

		2006			2007			2008			2009			2010		
		Halvår 1 (2006)	Halvår 2 (2006)	**2006**	Halvår 1 (2007)	Halvår 2 (2007)	**2007**	Halvår 1 (2008)	Halvår 2 (2008)	**2008**	Halvår 1 (2009)	Halvår 2 (2009)	**2009**	Halvår 1 (2010)	Halvår 2 (2010)	**2010**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100-140 timmar	3	2	**5**		1	**1**	6	1	**7**	4	4	**8**	2	1	**3**
	140-180 timmar	2		**3**		2	**2**	2		**2**	1		**1**	4	3	**7**
	> 180 timmar	1	1	**2**	1		**1**	2	1	**3**	1		**1**	1	1	**2**
	100 eller fler	**6**	**4**	10	**1**	**3**	4	**10**	**2**	12	**6**	**4**	10	**7**	**5**	12
Antal förhandlingstimmar	100-140 timmar	368	239	**608**		128	**128**	689	110	**799**	472	444	**916**	214	125	**339**
	140-180 timmar	292	162	**454**		330	**330**	309		**309**	153		**153**	648	509	**1 157**
	> 180 timmar	359	215	**573**	292		**292**	534	208	**742**	186		**186**	196	203	**399**
	100 eller fler	**1 018**	**616**	1 634	**292**	**458**	751	**1 532**	**318**	1 850	**811**	**444**	1 254	**1 058**	**837**	1 895

Hovrätt

		2006			2007			2008			2009			2010		
		Halvår 1 (2006)	Halvår 2 (2006)	**2006**	Halvår 1 (2007)	Halvår 2 (2007)	**2007**	Halvår 1 (2008)	Halvår 2 (2008)	**2008**	Halvår 1 (2009)	Halvår 2 (2009)	**2009**	Halvår 1 (2010)	Halvår 2 (2010)	**2010**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100-140 timmar				1		**1**				1		**1**	2	1	**3**
	140-180 timmar		1	**1**				1	**1**							
	> 180 timmar				1		**1**	1	**1**							
	100 eller fler		**1**	1	**2**		2	**2**	2		**1**		1	**2**	**1**	3
Antal förhandlingstimmar	100-140 timmar				100		**100**				128		**128**	229	126	**355**
	140-180 timmar		148	**148**					160	**160**						
	> 180 timmar				209		**209**		235	**235**						
	100 eller fler		**148**	148	**309**		309		**395**	395	**128**		128	**229**	**126**	355

Tingsrätt + hovrätt

		2006			2007			2008			2009			2010		
		Halvår 1 (2006)	Halvår 2 (2006)	**2006**	Halvår 1 (2007)	Halvår 2 (2007)	**2007**	Halvår 1 (2008)	Halvår 2 (2008)	**2008**	Halvår 1 (2009)	Halvår 2 (2009)	**2009**	Halvår 1 (2010)	Halvår 2 (2010)	**2010**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100-140 timmar	3	2	**5**	1	1	**2**	6	1	**7**	5	4	**9**	4	2	**6**
	140-180 timmar	2	2	**4**	0	2	**2**	2	1	**3**	1	0	**1**	4	3	**7**
	> 180 timmar	1	1	**2**	2	0	**2**	2	2	**4**	1	0	**1**	1	1	**2**
	100 eller fler	**6**	**5**	11	**3**	**3**	6	**10**	**4**	14	**7**	**4**	11	**9**	**6**	15
Antal förhandlingstimmar	100-140 timmar	368	239	**608**	100	128	**228**	689	110	**799**	600	444	**1 043**	443	251	**694**
	140-180 timmar	292	309	**601**	0	330	**330**	309	160	**469**	153	0	**153**	648	509	**1 157**
	> 180 timmar	359	215	**573**	501	0	**501**	534	443	**977**	186	0	**186**	196	203	**399**
	100 eller fler	**1 018**	**764**	1 782	**601**	**458**	1 060	**1 532**	**713**	2 245	**938**	**444**	1 382	**1 287**	**963**	2 249

Långa brottmål 2011–2016

Tingsrätt		2011		2012			2013			2014			2015			2016		
		Halvår 1 (2011)	Halvår 2 (2011)	**2011**	Halvår 1 (2012)	Halvår 2 (2012)	**2012**	Halvår 1 (2013)	Halvår 2 (2013)	**2013**	Halvår 1 (2014)	Halvår 2 (2014)	**2014**	Halvår 1 (2015)	Halvår 2 (2015)	**2015**	Halvår 1 (2016)	Halvår 2 (2016)	**2016**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100-140 timmar	3	2	**5**	4		**4**	5	5	**10**	8	2	**10**	1	6	**7**	5	4	**9**
	140-180 timmar	1	1	**2**	1	4	**5**		2	**2**	2	3	**5**	1	2	**3**	1	5	**6**
	> 180 timmar	4	1	**5**	2	4	**6**	4	2	**6**	3	2	**5**	2	1	**3**	3	2	**5**
	100 eller fler	**8**	**4**	12	**7**	**8**	15	**9**	**9**	18	**13**	**7**	20	**4**	**9**	13	**9**	**11**	20
Antal förhandlingstimmar	100-140 timmar	317	227	**544**	446		**446**	588	541	**1 129**	922	229	**1 150**	105	700	**805**	622	473	**1 095**
	140-180 timmar	178	166	**343**	148	602	**750**		314	**314**	320	466	**787**	168	319	**487**	166	800	**966**
	> 180 timmar	820	369	**1 189**	418	1 195	**1 614**	1 019	555	**1 574**	1 065	600	**1 665**	790	209	**998**	623	713	**1 336**
	100 eller fler	**1 315**	**761**	2 076	**1 012**	**1 797**	2 809	**1 607**	**1 410**	3 016	**2 307**	**1 295**	3 602	**1 063**	**1 227**	2 290	**1 411**	**1 986**	3 397

Hovrätt		2011		2012			2013			2014			2015			2016		
		Halvår 1 (2011)	Halvår 2 (2011)	**2011**	Halvår 1 (2012)	Halvår 2 (2012)	**2012**	Halvår 1 (2013)	Halvår 2 (2013)	**2013**	Halvår 1 (2014)	Halvår 2 (2014)	**2014**	Halvår 1 (2015)	Halvår 2 (2015)	**2015**	Halvår 1 (2016)	Halvår 2 (2016)	**2016**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100-140 timmar	1		**1**		2	**2**	3	1	**4**	1	1	**2**	4	1	**5**		2	**2**
	140-180 timmar				1	1	**2**				1	1	**2**	1		**1**			
	> 180 timmar	1		**1**				1		**1**	4	1	**5**	1	1	**2**	2		**2**
	100 eller fler	**2**		2	**1**	**3**	4	**4**	**1**	5	**6**	**3**	9	**6**	**2**	8	**2**	**2**	4
Antal förhandlingstimmar	100-140 timmar	113		**113**		244	**244**	393	136	**529**	129	104	**232**	460	110	**570**		235	**235**
	140-180 timmar				169	140	**309**				167	171	**338**	155		**155**			
	> 180 timmar	209		**209**				247		**247**	1 213	365	**1 578**	186	393	**579**	489		**489**
	100 eller fler	**322**		322	**169**	**385**	553	**641**	**136**	777	**1 509**	**639**	2 148	**800**	**503**	1 304	**489**	**235**	724

Tingsrätt + hovrätt		2011		2012			2013			2014			2015			2016		
		Halvår 1 (2011)	Halvår 2 (2011)	**2011**	Halvår 1 (2012)	Halvår 2 (2012)	**2012**	Halvår 1 (2013)	Halvår 2 (2013)	**2013**	Halvår 1 (2014)	Halvår 2 (2014)	**2014**	Halvår 1 (2015)	Halvår 2 (2015)	**2015**	Halvår 1 (2016)	Halvår 2 (2016)	**2016**
Antal avgjorda mål med förhandlingar	100-140 timmar	4	2	**6**	4	2	**6**	8	6	**14**	9	3	**12**	5	7	**12**	5	6	**11**
	140-180 timmar	1	1	**2**	2	5	**7**	0	2	**2**	3	4	**7**	2	2	**4**	1	5	**6**
	> 180 timmar	5	1	**6**	2	4	**6**	5	2	**7**	7	3	**10**	3	2	**5**	5	2	**7**
	100 eller fler	**10**	**4**	14	**8**	**11**	19	**13**	**10**	23	**19**	**10**	29	**10**	**11**	21	**11**	**13**	24
Antal förhandlingstimmar	100-140 timmar	430	227	**657**	446	244	**690**	981	677	**1 658**	1 050	332	**1 382**	565	810	**1 375**	622	708	**1 330**
	140-180 timmar	178	166	**343**	317	742	**1 059**	0	314	**314**	487	637	**1 124**	322	319	**641**	166	800	**966**
	> 180 timmar	1 029	369	**1 398**	418	1 195	**1 614**	1 266	555	**1 821**	2 278	965	**3 244**	975	602	**1 577**	1 112	713	**1 825**
	100 eller fler	**1 637**	**761**	2 398	**1 181**	**2 182**	3 362	**2 247**	**1 546**	3 793	**3 816**	**1 934**	5 750	**1 863**	**1 731**	3 593	**1 900**	**2 221**	4 121

Underlag författat av Mark Klamberg, lektor och docent i folkrätt vid Stockholms Universitet

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

1. Inledning....1
1.1 Relevans för svenska förhållanden....2
1.2 Brottsbasbevisning och länkbevisning....2
1.3 Processuella modeller och principer....3
1.4 Lagstiftare....4
2. Mekanismer vid internationella domstolar för att effektivisera och begränsa processernas omfattning....5
2.1 Rättegångs-PM....5
2.2 Förberedande möten och statuskonferenser....6
2.3 Befogenhet att begränsa tidsåtgång och minska antal vittnen....7
2.4 Konstaterande av notoriska fakta eller avdömda fakta....7
2.5 Partsöverenskommelser om sakförhållanden och fakta....8
2.6 Bevisupptagning inför huvudförhandling....10
2.7 Användning av nedtecknade vittnesförhör från tidigare rättegång....11
2.8 Användning av polisförhör vid hot och påverkan mot vittnen....11
2.9 Förfarande om en tilltalad erkänner sig skyldig....12
2.10 Hur skriftlig bevisning blir del av processmaterialet....13

Mekanismer vid internationella domstolar för att effektivisera och begränsa processernas omfattning

1. Inledning

Detta underlag återger utifrån en internationell utblick mekanismer som skulle kunna användas vid svenska domstolar för att effektivisera och begränsa processernas omfattning, vissa kan brukas redan idag medan andra mekanismer kan kräva lagändring. Det handlar om rättegångs-PM, partsöverenskommelser om sakförhållanden, konstaterande av notoriska fakta eller avdömda fakta, bevisupptagning inför huvudförhandling, tidigare förhör, förfarande om en tilltalad erkänner sig skyldig. Underlaget motiverar först varför en internationell utblick är relevant för Utredningen om processrätt och stora brottmål (Ju 2016:10) och därefter analyseras konkreta mekanismer som används av internationella domstolar.

När FNs internationella brottmålstribunal för f.d. Jugoslavien (ICTY) och strax därefter FNs internationella brottmålstribunal för Rwanda (ICTR) inledde sina rättegångar på 1990-talet blev det snart uppenbart att det fanns ett behov av att effektivisera och begränsa processernas omfattning.[1] Förändringar

[1] ICTY och ICTR är under avveckling, tribunalernas arbete är dock inte avslutade och delar av uppgifterna genomförs av MICT (The Mechanism for International Criminal Tribunal).

har skett löpande och påverkat utformningen av processordningen vid FN-tribunalernas efterföljare Internationella Brottmålsdomstolen (ICC).

1.1 Relevans för svenska förhållanden

Erfarenheterna från FN-tribunalerna och ICC kan vara relevanta även för rättegångar i svenska domstolar av åtminstone två skäl.

För det första är utmaningarna liknande. Brottslighet som rör internationella brottsliga grupperingar, narkotika, trafficking, terrorism och internationella brott (folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten) omfattar ofta flera misstänkta brottslingar som kan finnas i flera länder. Ibland kan rättegångar endast genomföras mot en del av de misstänkta. Bevisningen är ofta omfattande, den kan röra förhållanden som utretts och prövats i andra rättegångar. Förundersökning och rättegång riskerar att tyngas av sakförhållanden som redan prövats i andra sammanhang eller är uppenbara vilket tar utrymme och resurser från mer centrala frågor.

För det andra måste rättegångar i en nationell kontext ta hänsyn till samma principiella avväganden som uppstår i internationella domstolar: på båda nivåer måste samhällsintresset av att beivra brott vägas mot och begränsas av den tilltalades rätt till en rättvis rättegång. I Sverige är rätten till en rättvis rättegång förankrad i kap. 2 kap. §§ 9-11 Regeringsformen, artikel 6 i Europakonventionen (som är svensk lag) och Rättegångsbalken. Rätten till en rättvis rättegång är närmast identiskt reglerad i artiklarna 66 och 67 av Romstadgan för ICC som innehåller samma garantier för den tilltalade som artikel 6 i Europakonventionen (och artikel 14 av FNs konvention om medborgerliga och politiska rättigheter). Därutöver anger artikel 21(3) i Romstadgan att tillämpningen och tolkningen av rättskällor i enlighet med denna artikel måste vara förenlig med internationellt erkända mänskliga rättigheter. ICC är förvisso inte part till eller underkastad Europadomstolens granskning, men ICC tar i sin rättspraxis kontinuerligt hänsyn till och blir i praktiken bunden av den rättspraxis som kommer från Europadomstolen. Med andra ord, svenska domstolar och ICC måste i avvägningen mellan samhällsintresset av att beivra brott vägas och den tilltalades rätt till en rättvis rättegång följa samma internationella normer och ta hänsyn till samma avgöranden från Europadomstolen. Detta är viktigt då en del av de mekanismer som diskuteras i detta underlag kan beröra - men inte nödvändigtvis kränka - den tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Mekanismerna som återges är inte unika för internationella domstolar utan är importerade (implantat) från nationella rättsordningar. Genom implantering till internationell rättvisa utsätts mekanismerna för granskning såväl utifrån ett internationellt MR-perspektiv men även komparativt då domarna kommer från olika nationella rättstraditioner och kulturer.

1.2 Brottsbasbevisning och länkbevisning

Förundersökningsmaterialet och bevisningen vid mål i internationella domstolar skulle något förenklat kunna delas upp i brottsbasbevisning (crime base evidence) och länkbevisning (linkage evidence). Denna uppdelning blir relevant då de högst ansvariga – politiska och militära ledare – ofta inte befinner sig på själva

brottsplatsen utan brottet genomförs av underordnade. Det är tänkbart att samma fenomen kan göra sig gällande i förundersökning och rättegång i Sverige vad beträffar större kriminella nätverk och grupper.

Alla förundersökningar måste börja med att visa att ett brott begåtts. Brottsbasen fokuserar på omständigheter och fakta som direkt rör genomförandet av brottet. Internationella rättegångar rör brott där åklagaren måste visa att brottsligheten skett i större omfattning eller vara kopplat till ett större sammanhang. Genom mekanismer som konstaterande av notoriska och avdömda fakta (judicial notice) kan domstolen acceptera, för att spara resurser och utan att höra ytterligare bevisning, välkända och otvivelaktiga fakta. Fokus ligger istället på de personer som är mest ansvariga som ofta befunnit sig på avstånd från den omedelbara brottsplatsen. Det innebär att åklagaren måste samla in och åberopa bevisning som kopplar ihop (länkar) de personer som är mest ansvariga med brottsbasbevisningen. Medan brottsbasbevisningen kan vara mindre stridig kan länkbevisningen vara avgörande för frågan om den tilltalades skuld. I sådana fall anses det rimligt att länkbevisning utsätts för en noggrannare prövning av domstolen genom att vittnen hörs muntligt vid huvudförhandling och där bli föremål för korsförhör medan brottsbasbevisning i högre grad kan föras in i processmaterialet genom mekanismer som konstaterande av notoriska fakta eller avdömda fakta, partsöverenskommelser om sakförhållanden, bevisupptagning inför huvudförhandling, tidigare förhör, process vid den tilltalades erkännande och samarbete (se punkterna 2.4-2.9 i detta PM). På samma sätt kan det finnas stora brottmål i svensk domstol där det är mindre stridigt att brott begåtts men mer avgörande huruvida den tilltalade kan kopplas till denna brottslighet.

1.3 Processuella modeller och principer

Vid sidan av spänningsfältet mellan samhällsintresset av att beivra brott och den tilltalades rätt till en rättvis rättegång kan dessa mekanismer analyseras utifrån motsatsparet inkvisition-tvekamp och dispositionsprincipen.

Medan inkvisition präglas av domare med mer aktiv och framskjuten plats i processen så utgår tvekamp från en mer partsdriven och ackusatorisk process. I Sverige gäller att parterna i brottmål disponerar mindre över processen jämfört med tvistemål. Dispositionsprincipen i tvistemål kan motiveras genom att de rör samhällsområden som präglas av avtalsfrihet och fri företagsamhet. I brottmål är de inte endast parterna som har ett intresse av prövningen, staten har ett allmänintresse av att straffbestämmelser upprätthålls på ett någorlunda likartat och förutsägbart sätt. Därutöver skulle obegränsad rätt för parterna till att disponera över brottmål kunna leda till risk att personer närstående till varandra – t.ex. vad gäller familj – skulle utnyttja dispositionsprincipen till alltför stor nackdel för den svagare parten och intresset av allmänprevention.

Som utvecklas nedan präglades ICTY och ICTR inledningsvis av en ackusatorisk process men har gradvis ändrats genom att domarna fått fler befogenheter och en större roll. Redan vid sitt antagande låg Romstadgan mer i mitten mellan en ackusatorisk och inkvisitorisk process: förundersökningen bedrivs mer i enlighet med en kontinentaleuropeisk tradition där åklagaren ska söka bevisning som talar såväl för som mot den misstänktes skuld – vid ICTY och ICTR agerar åklagaren mer renodlat för sin egen sak. Reglerna för genomförande av huvudförhandling vad avser vittnesförhör m.m. är ackusatorisk vid ICTY och ICTY

medan det vid ICC har lämnats mer öppet med större diskretion för domarna att intervenera. Denna skillnad beror på att USA var en av huvudaktörerna vid skapandet av ICTY och ICTR men valde av olika skäl – bl.a. vad avser frågor om jurisdiktion – att ej ansluta sig till Romstadgan för ICC. Det gjorde att kontinentaleuropeiska stater som Tyskland och Frankrike utövade betydande inflytande över utformningen av processordningen vid ICC vilket i sin tur lett till en större öppenhet för inkvisitoriska principer.

Vid såväl ICTY, ICTR som ICC finns flera bestämmelser som rör partsinsyn, ett system präglat av common-law tradition om discovery/disclouse/inspection vilket ofta lett till en komplicerad och tidskrävande process. En besynnerlighet i internationella brottmålsrättegångar och i mötet mellan anglo-saxisk och kontinentaleuropeisk tradition är regler för bevisföring. I anglo-saxiska system finns normalt en mängd regler som föreskriver vilken typ av bevisning som är tillåten med syfte att skydda juryn från otillförlitlig bevisning medan kontinentaleuropeisk tradition präglas av principen om fri bevisföring och få nedtecknade regler i detta hänseende. Eftersom internationella brottmålsrättegångar prövas av lagfarna domare och ej jury så har dessa i princip anammat principen om fri bevisföring. Det egendomliga är att processreglementena för internationella brottmålstribunaler- och domstolar innehåller en mängd bestämmelser om bevisföring som mycket väl överensstämmer med vad en domare skulle komma fram till i en kontinentaleuropeisk (och svensk) kontext men i internationell straffprocessrätt är dessa avvägningar kodifierade. Vid de internationella brottmålstribunalerna och domstolarna sker även rättsutveckling genom domstolspraxis, då motiveras dessa ändringar utförligt i skriftliga beslut vilket främjar transparens och enhetlighet samtidigt som det är resurs- och tidskrävande.

1.4 Lagstiftare

I en nationell rättsordning är det parlamentet som fastställer det processuella ramverket. Domstolar kan förvisso fylla ut eventuella luckor men det är likväl parlamentet som har den avgörande makten över grunddragen i det processuella ramverket.

FNs *ad hoc* tribunaler är skapade av FNs säkerhetsråd, därigenom agerar säkerhetsrådet som lagstiftare. Eftersom beslutsfattande i säkerhetsrådet är en politisk förhandling mellan stater och kan bli föremål för veto av de fem permanenta medlemmarna så är det inget lämpligt forum för att närmare reglera processfrågor. Istället anger stadgorna för respektive tribunal att (artikel 15 respektive 14) att det är domarna som i plenum ska anta processreglementet (Rules of Procedure and Evidence - RPE). Det skapar en kanske märklig situation där samma organ och personer både agerar lagstiftare och domare. Ordningen har också ifrågasatts med anledning återkommande ändringar, ibland har processreglementet ändrats av domarna i plenum när en enskild domstolskammare eller överklagandekammaren i ett enskilt avgörande antagit en ståndpunkt som uppfattats som negativt. Processreglementet har ändrats vid 49 tidpunkter, vid varje tidpunkt har som regel flera bestämmelser ändrats. Domarna har genom dessa förändringar gjort att FNs *ad hoc* tribunaler gått från en förhållandevis ackusatorisk process till en mer inkvisitorisk, domarledd process. Specialtribunalen för Sierra Leone (SCSL) byggde sitt processreglemente på tidiga versioner av motsvarande vid FNs *ad hoc* tribunaler och höll under sin levnadstid (2002-2013) fast vid en ackusatorisk process.

Denna kritik är inte aktuell på samma sätt vad gäller ICC. Domstolens stadga är ett traktat ratificerat av de anslutna staterna. Det är även de anslutna staterna som genom stadgepartsförsamlingen (Assembly of States Parties) antagit och vid ett tillfälle ändrat i processreglementet (Rules of Procedure and Evidence - RPE). Det innebär att det är en tydligare rollfördelning mellan lagstiftaren (staterna) och domarna. ICC har redan från sitt skapande befunnit sig mellan de ackusatoriska och inkvisitoriska traditionerna. Internationella domstolen i Kambodja (ECCC) är den internationaliserade jurisdiktion som ligger närmast den inkvisitoriska traditionen vilket beror på att vid dess skapelse bestämdes av FN och Kambodja att den skulle följa Kambodjansk processordning som i sin tur är inspirerad av fransk straffprocessrätt.

2. Mekanismer vid internationella domstolar för att effektivisera och begränsa processernas omfattning

Nedan följer en genomgång av mekanismer som kan effektivisera och begränsa processernas omfattning. Såväl vid FNs *ad hoc* tribunaler som ICC har domarna utöver specifikt angivna befogenheter en generell befogenhet att på parternas begäran – eller på eget initiativ - fatta beslut som är nödvändiga för rättegångens förberedelser och genomförande.[2]

2.1 Rättegångs-PM

Vid FNs *ad hoc* tribunaler har domaren befogenhet att beordra parterna att förklara sin inställning i en eller flera rättegångs-PM (pre-trial briefs).[3] Syftet är att rättegångskammaren bättre ska förstå fallet och på så sätt utforma rättegångens genomförande, sådana PM är dock inte lika omfattande som en *dossier* (Frankrike). Åklagarens Rättegångs-PM ska innehålla följande: 1) för varje åtalspunkt ange en sammanfattning vilken bevisning som ska åberopas, på vilket sätt detta har bäring på den tilltalades ansvar. Den ska även ange eventuella medgivanden från parterna, vilka frågor som är otvistigt samt vad som är tvistigt, både vad avser rätts- som sakfrågor; 2) lista över vittnen som åklagaren avser kalla med: namn eller pseudonym för vittne, sammanfattning över bevisfakta som vittnen kommer höras om, koppling till enskilda åtalspunkter, sammanlagt antal vittnen och antal vittnen som ska vittna mot den tilltalade uppdelat för respektive åtalspunkt, indikation huruvida vittnen kommer höras vid huvudförhandling eller om vittnesmålet tas in i processmaterialet genom skriftligt uttalande eller vittnesmål i tidigare rättegång, och förväntad tidsåtgång för att höra respektive vittnen och total tid för presentation av åklagarnas bevisning; 3) lista över bevisföremål som åklagaren avser åberopa samt – om det är möjligt – huruvida försvaret har invändning beträffande bevisföremålen autenticitet. Åklagaren ska till försvaret överlämna kopior av bevisföremålen på nämnda lista.

[2] ICTY RPE regel 54: "At the request of either party or *proprio motu*, a Judge or a Trial Chamber may issue such orders, summonses, subpoenas, warrants and transfer orders as may be necessary for the purposes of an investigation or for the preparation or conduct of the trial"; Rome Statute, artikel 64(6)(f): "In performing its functions prior to trial or during the course of a trial, the Trial Chamber may, as necessary … Rule on any other relevant matters".
[3] ICTY RPE, regel 65 *ter* (E) and (F); ICTR RPE, regel 73 *bis* (B)(i); MICT RPE, regel 70(E) and (F).

Efter att åklagaren inlämnat sitt Rättegångs-PM ska försvaret lämna in sitt PM, en mer begränsad skyldighet, den tilltalade har rätt till tystnad och kan ej tvingas presentera bevisning mot sig själv. Försvarets rättegångs-PM ska innehålla följande: 1) i allmänna ordalag karaktären av den tilltalades försvar/inställning; 2) frågor där den tilltalade har avvikande uppfattning jämfört med åklagarens Rättegångs-PM; och 3) för vart fall där den tilltalade har avvikande mening, skälen för detta.

Vid ICC är detta ej reglerat i processreglementet, domarna har valt olika lösningar. I domstolens tidigare praxis prövades användning av s.k. *In-Depth-Analysis Chart* där åklagaren skulle koppla ihop åtalspunkter, form för gärningsmannaskap med bevistema och bevisfakta.[4] Detta har ansetts vara resurskrävande för åklagaren och effektivt. Överklagandekammaren ansåg det lade en oproportionell börda på parterna,[5] varför det i senare praxis ersatts med en skyldighet för åklagaren att inlämna en längre och sammanhängande gärningsbeskrivning (pre-trial brief with case theory).[6] Försvaret har motsvarande skyldighet att ange bevistema för de vittnen som försvaret avser kalla.

2.2 Förberedande möten och statuskonferenser

Efter att rättegångs-PM lämnat in vid FNs *ad hoc* tribunaler men före presentation av respektive parts bevisning hålls förberedande möten (pre-trial conferences och pre-defence conferences). I samband med dessa konferenser kan domarna vid ICTY även uppmuntra åklagaren att minska antalet åtalspunkter med beaktande av att åtalet ska återspegla den samlade brottsligheten.[7]

Vid ICC ska rättegångskammaren anordna statuskonferens för att fastställa datum för rättegångens inledning. Därutöver kan statuskonferenser hållas inför huvudförhandling där rättegångskammaren kan fatta beslut om hur följande frågor ska hanteras under huvudförhandling (ej uttömmande lista): (a) längd och innehåll i inledande och avslutande anförande; (b) sammanfattning av den bevisning som parterna avser åberopa; (c) omfattning av bevisning som kommer utgöra processmaterial; (d) längd på förhör av vittnen; (e) antal och identitet (inklusive användande av pseudonym gentemot media och allmänhet) av vittnen som kommer att kallas; (f) delgivning av tidigare vittnesförhör (för att fullgöra rätt till partsinsyn/edition); (g) antal skriftliga vittnesmål och bevisföremål som introduceras i processmaterialet med uppgift om längd och storlek; (h) frågor som parterna avser att väcka under rättegången; (i) i vilken omfattning parterna kan åberopa nedtecknad/inspelad bevisning, inklusive avskrifter och ljud/videoinspelning av tidigare vittnesmål; (j) presentation av bevisning i sammanfattad; (k) I vilken omfattning bevisning kan ges via audio- eller

[4] *Bemba*, ICC PT. Ch. III, Decision on the Submission of an Updated, Consolidated Version of the In-depth Analysis Chart of Incriminatory Evidence, 10 November 2008; *Bemba*, ICC T. Ch. III, Decision on the "Prosecution's Submissions on the Trial Chamber's 8 December 2009 Oral Order Requesting Updating of the In-Depth-Analysis Chart", 29 January 2010; *Ruto et al.*, ICC PT. Ch. II, Decision on the Defence Requests in Relation to the Submission of a Comprehensive In-Depth Analysis Chart, 13 July 2011;

[5] *Ongwen*, Decision on the Prosecutor's application for leave to appeal decision ICC-02/04-01/15-203 with respect to the imposition of a duty to file "in-depth analysis charts" of the disclosed evidence, 14 April 2016; *Ongwen*, Judgment on the appeal of the Prosecutor against the decision of Pre-Trial Chamber II entitled "Decision Setting the Regime for Evidence Disclosure and Other Related Matters", 17 June 2015.

[6] *Gbagbo and Charles Blé Goudé*, ICC T. Ch., Order setting the commencement date for trial, 7 May 2015.

[7] ICTY RPE; regler 73 *bis* (c) and 73 *ter* (c); ICTR RPE, regler 73 *bis* (d) and 73 *ter* (d); MICT RPE, regler 81(c) and 82(c);

videolänk; (l) partsinsyn/edition; (m) gemensam eller separat instruktion från parterna gentemot sakkunniga; (n) bevisning som introduceras enligt regel 69 om partsöverenskommelse om sakförhållanden (agreed facts); (o) former för brottsoffers deltagande i processen; (p) för det fall det åberopas av den tilltalade: särskilda försvar (alibi, brott begånget under psykisk störning, etc.).[8]

2.3 Befogenhet att begränsa tidsåtgång och minska antal vittnen

Några sätt att effektivisera och begränsa processens omfattning är att införa begränsningar avseende tidsåtgång, antal vittnen och dokument som en part kan åberopa. ICTYs rättegångskammare i *Blaškić* beslutade om ett begränsat antal dagar för respektive parts bevisning. Parterna var tvungna att visa övertygande skäl för eventuell tidsförlängning.[9] Domarna vid ICTY har även använt sin generella befogenhet för att begränsa antalet vittnen som parterna får åberopa i syfte att undvika onödig duplicering och tidsspillan.[10] Detta kodifierades senare i ICTY RPE regel 73 *bis* och 73 *ter*. I fallet Orić begränsade rättegångskammaren den tilltalades tid för bevisning. Vid överklagande från *Orić* förklarade överklagandekammaren att bedömningen ska präglas av proportionalitet och inte av en strikt matematisk jämlikhet mellan åklagare och försvar. Det motiverades med att åklagaren bär bördan att återge hela historien medan försvaret ofta fokuserar på att slå hål på enskilda delar i åklagarens fall, det senare kan ofta tillfredsställas med mindre tid och färre vittnen.[11] ICCs förundersökningskammare har tagit motsvarande beslut.[12] Rättegångskammaren har stöd för detta i förordning (regulation) 132(e).

2.4 Konstaterande av notoriska fakta eller avdömda fakta

Av processekonomiska skäl kan det finnas anledning för domstolen att göra avsteg från omedelbarhetsprincipen när det gäller sådana omständigheter som är allmänt kända, s.k. notoriska fakta. I svensk rätt innebär att en omständighet är notorisk inte endast att det inte behövs någon bevisning utan även att rätten får grunda sin dom på omständigheten även om den inte har nämnts vid huvudförhandlingen.[13]

---

[8] Romstadgan, artikel 64(3)(a) och (8)(b), ICC RPE regel 132, ICC förordning 54.
[9] *Prosecutor v. Blaškić*, (Case No. IT95-14-T), ICTY T. Ch., Decision on the Length of the Proceedings and the Time allocated to the Parties to present their Evidence, 17 December 1997.
[10] *Prosecutor v. Zejnil Delalić et al. (Čelebići)*, (Case No. IT-96-21), ICTY T. Ch., Decision on the Motion of the Joint Request of the Accused Persons Regarding the Presentation of Evidence, Dated 24 May 1998, para. 19–48.
[11] Prosecutor v. Orić (Case No. IT-03-68), ICTY A. Ch., Interlocutory Decision on Length of Defence Case, 20 July 2005, para. 7.
[12] *Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo*, (Case No. ICC-01/04-01/07) ICC PT. Ch. I, Decision on Evidentiary Scope of the Confirmation Hearing, Preventive Relocation and Disclosure under Article 67(2) of the Statute and Rule 77 of the Rules, 25 April 2008, para. 78; *Prosecutor v. Muthaura et al.*, (Case no. ICC-01/09–02/11), ICC PT. Ch. II, Order to the Defence to Reduce the Number of Witnesses to Be Called to Testify at the Confirmation of Charges Hearing and to Submit an Amended List of Viva Voce Witnesses, 10 August 2011, paras. 12–13 and 16; *Prosecutor v. Ruto et al.*, (Case no. ICC-01/09-01/11), ICC PT. Ch. II, Order to the Defence to Reduce the Number of Witnesses to Be Called to Testify at the Confirmation of Charges Hearing and to Submit an Amended List of Viva Voce Witnesses, 25 July 2011, paras. 8–9 and 12.
[13] NJA II 1943 s. 203; Rättegångsbalken 35:2 st. 1; Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik and Heuman, Lars, *Rättegång IV* (Sjunde upplagan, Stockholm: Norstedts Juridik, 2009), sid. 58-60.

Möjlighet att grunda dom på notoriska fakta fanns/finns vid tribunaler i Nürnberg, Tokyo, ICTY, ICTR, SCSL, ECCC och ICC,[14] dvs domstolen skall inte begära bevisning om kunskap som är allmänt känd utan den ska konstatera dessa som fakta (judicial notice).

I fallet *Simić et al.* begärde åklagaren att rättegångskammaren vid ICTY behandlade den aktuella konflikten som internationell som notorisk fakta eller avdömda fakta baserat på tidigare avgöranden i fallen *Tadić* and *Delalić et al.*[15] Karakteriseringen av konfliktens karaktär är viktig eftersom det påverkar tillämpligt regelverk och vilka gärningar som är straffbara, vilket bl.a. illustreras i Arklövfallet. Rättegångskammaren i *Simić et al.* fann att tidigare avgöranden om en konflikts internationella karaktär ej är bindande förutom mellan parterna i det enskilda fallet. Likväl behandlade rättegångskammaren Bosnien och Hercegovinas självständighetsförklaring den 2 mars 1992 och dess erkännande av EU den 6 april 1992 och USA den 7 april 1992 som notoriska fakta.[16] ICTY och ICTR regel 94(A) är obligatorisk på så sätt att om rättegångskammaren finner att viss fakta är allmänt känd så ska den konstatera dessa som notorisk fakta.[17]

Artikel 69(6) i Romstadgan för ICC är något mjukare formulerad då den använder ordet ”may” istället för ”shall” vilket bör tolkas som att domstolen får, men måste inte, konstatera allmänt kända fakta som notoriska fakta.

2.5 Partsöverenskommelser om sakförhållanden och fakta

Parterna i ett brottmål kan vara överens om vissa sakomständigheter och fakta (agreed facts). För åstadkomma processekonomiska besparingar kan domare vid internationella brottmålstribunaler och domstolar registrera sådana fakta för att undvika att tid och resurser läggs på presentation av bevisning.

Med stöd av ICTY RPE regel 65 ter (H) och den snarlika ICTR RPE regel 73 bis (B)(ii) kan domaren med ansvarig för förberedelse registrera för vilka sakomständigheter respektive rättsfrågor som parterna är överens över. Domarna kan under rättegång göra detsamma.[18] I fallet *Blagojević & Jokić* förklarade rättegångskammaren att medan ICTY RPE regel 92 *bis* och regel 94 (B) förbjuder användande av skriftlig bevisning, notoriska fakta eller avdömda fakta som rör den tilltalades handlande och agerande, så kan sakomständigheter och fakta som parterna är överens om (agreed facts) under ICTY RPE regel 65 ter (H) bli en del av processmaterialet.[19] En rättegångskammare är inte bunden av dessa överenskommelser och är inte förpliktigad att göra explicita uttalanden om de sakomständigheter och fakta som parterna är överens

[14] IMT Charter, artikel 21; IMTFE Charter, artikel 13(d); ICTY, ICTR, SCSL RPE regel 94(A) och MICT RPE regel 105(A)
[15] *Prosecutor v. Dusko Tadić*, (Case No. IT-94-1), ICTY T. Ch., Opinion and Judgment, 7 May 1997; *Prosecutor v. Zejnil Delalić et al. (Čelebići)*, (Case No. IT-96-21), ICTY T. Ch., Judgment, 16 November 1998.
[16] *Prosecutor v. Simić*, (Case No. IT-95-9), ICTY T. Ch., Decision on the Pre-Trial Motion by the Prosecution Requesting the Trial Chamber to Take Judicial Notice of the International Character of the Conflict in Bosnia-Herzegovina, 25 March 1999.
[17] *Prosecutor v. Karemara et al.*, (Case No. ICTR-98-44-AR73(C)), ICTR A. Ch., Decision on Prosecutor's Interlocutory Appeal of Decision on Judicial Notice, 16 June 2006, para. 22.
[18] ICTY RPE, Rule 65 ter (M); Vid MICT är detta endast möjligt för rättegångskammaren, MICT RPE, Rule 70(N).
[19] *Prosecutor v. Blagojević & Jokić*, (Case No. IT-02-60), ICTY T. Ch., Decision on Prosecution's Motion for Judicial Notice of Adjudicated Facts and Documentary Evidence, 19 December 2003, para. 14.

om: eventuella referenser till sådana sakomständigheter och fakta är i sig indikativa på att domstolen accepterat sakomständigheterna som styrkta.[20]

Frågan är inte explicit reglerad vid SCSL, däremot finns det rättspraxis som anger att parterna kan kommer överens om sakomständigheter och fakta.[21] Överenskommelser mellan parterna vid ECCC varken binder domstolen eller lättar på åklagarens bevisbörda. Domarna är fria att ge sådana överenskommelser något – eller inget - bevisvärde. ECCCs regel 87(6) tillåter att domarna acceptera sådana fakta som styrkta. Vidare anger regel 80(3)(e) att domarna kan förelägga parterna att inkomma med lista över otvistiga fakta tillsammans med referenser till relevant bevisning.

ICC RPE regel 69 anger att åklagaren och försvaret kan komma överens om påstådda sakomständigheter i stämningsansökan, dokument, förväntat vittnesmål eller annan bevisning ej är tvistiga. Domstolskammaren kan betrakta sådana påstådda sakomständigheter som styrkta, såvida den inte anser att en mer fullständig presentation av de påstådda sakomständigheterna är nödvändig för rättvisans intresse, särskilt brottsoffrens intresse av publik historisk redogörelse. Detta kan göras för att undvika att vittnen i onödan ska föras till domstolen när sakomständigheterna är otvistiga.[22] Ett exempel där denna mekanism använts är i fallet *Banda och Jerbo*. Parterna var överens om att en attack skett gentemot militärbasen MGS Haskanita i Darfur (Sudan). och Afrikanska Unionens mission i Sudan på denna bas (AMIS). Försvaret angav att följande tre omständigheter ej medgavs: 1) att attacken var olaglig; 2) för det fall attacken var olaglig: att de åtalade var varse de faktiska omständigheter som gjorde att attacken var olaglig; och 3) att AMIS var en fredsbeverande mission enligt FN-stadgan (vilket påverkar dess rättsloga status och skydd). Rättegångskammaren ansåg att parternas avtal innebar en processuell avgränsning av de frågor som parterna behövde förhålla sig till. Rättegångskammaren framhöll dock att det kvarstod inom kammarens diskretion att begära ytterligare bevisning och/eller yttranden om de påstådda omständigheterna om det var nödvändigt i rättvisans intresse. Beslutet är anmärkningsvärt eftersom det innebar att de tilltalade medgav att de planerat, utformat, beordrat, bemannat med trupper och personligen deltagit i attacken mot MGS Haskanita som inbegrep dödandet av 12 människor, alla medlemmar av AMIS och därutöver ytterligare 7 personer som blev allvarligt skadade.[23] Detta är ett tydligt exempel hur olika processuella rättstraditioner, intressen möts och balanseras. Det bör dock betonas att för det fall rättegångskammaren finner det lämpligt så kan den frångå parternas överenskommelse och förelägga parterna inkomma med bevisning.

[20] *Prosecutor v. Babić*, (Case IT-03-72-A), ICTY A. Ch., Sentencing Appeal Judgment 18 July 2005; Prosecutor v. Popović et al., (Case No. IT-05-88-T), ICTY T. Ch., Judgment 10 June 2010, para. 68; *Prosecutor v. Gotovina et al.*, (Case No. IT-06-90), ICTY T. Ch., Judgment, 15 April 2011; *Prosecutor v. Perišić*, (Case No. IT-04-81-T), ICTY T. Ch., Judgment, 6 September 2011, para. 62.

[21] *Prosecutor v. Brima et al. "AFRC"*, (Case No. SCSL-04-16-T), SCSL T. Ch., Judgment, 20 June 2007, para. 154; *Prosecutor v. Sesay et al.*, "RUF", (Case No. SCSL-04-15-T), SCSL T. Ch. I, Judgement, 2 March 2009, para. 521; *Prosecutor v. Taylor*, (Case No. SCSL-03-01-T), SCSL T. Ch. II, Judgment, 18 May 2012, para. 211.

[22] *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, (Case No. ICC-01/04–01/06), ICC T. Ch. I, Decision on agreements between the parties, 20 February 2008, para. 11.

[23] *Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer Nourain and Saleh Mohammed Jerbo Jamus*, (Case no. ICC-02/05–03/09), ICC T. Ch. IV, Decision on the Joint Submission regarding the contested issues and the agreed facts, 28 September 2011, paras. 23–24 and 46. Se även *Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer Nourain and Saleh Mohammed Jerbo Jamus*, (Case no. ICC-02/05-03/09), ICC PT. Ch. I, Corrigendum of the "Decision on the Confirmation of Charges", 8 March 2011, para. 92.

2.6 Bevisupptagning inför huvudförhandling

Av processekonomiska skäl kan bevisupptagning inför huvudförhandling vara motiverad i form av *depositioner* och *skriftlig försäkran (affidavit)*.

En *deposition* är ett vittnesmål som lämnas under ed i närvaro av en representant för domstolen med möjlighet för motparten att korsförhöra. Vittnesmålet nedtecknas skriftligt för att senare användas under huvudförhandling. I jämförelse med ordinarie vittnesförhör brukar depositioner ges ett lägre bevisvärde men högre än en skriftlig försäkran (affidavit) då korsförhör sker vid deposition.

ICTY, ICTR, SCSL RPE regel 71 och MICT RPE regel 77 tillåter depositioner när det är i rättvisans intresse. Tidigare innehöll ICTY RPE regel 71 krav att det endast får ske under ”exceptionella omständigheter” men detta rekvisit har tagits bort från regeln. Kravet finns dock kvar i ICTR RPE regel 71. Skriftliga nedteckningar av förhör inför huvudförhandling som ej skett i enlighet med RPE regel 71 kan likväl bli en del av processmaterialet genom RPE regel 92 *bis*. I detta senare fallet kan nedteckningen dock inte röra den tilltalades handlande och agerande vilket är rimligt då denna nedteckning ej skett i närvaro av motpart med möjlighet till korsförhör.

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i ICCs processreglemente som explicit använder ordet ”depositioner”. Likväl finns denna möjlighet i ICC RPE regel 68(2)(a) som rör ”Prior recorded testimony” som förutsätter att både åklagare och försvar närvarar med möjlighet till korsförhör.

En *skriftlig försäkran (affidavit)* lämnas under ed till en tjänsteman som är auktoriserad att motta sådana, t.ex. en notarie (institutet notarie har en delvis annan funktion utanför Sverige). Det saknas möjlighet till korsförhör och därför anses *skriftlig försäkran (affidavit)* ha lägre bevisvärde än en deposition. I common law-länder är *skriftlig försäkran (affidavit)* normalt ej tillåten som bevisning i rättegång eftersom de typiskt ej anses tillräckligt tillförlitliga. Vid ICTY fanns tidigare ICTY RPE regel 94 *ter* som tillät *affidavit* under vissa förutsättningar: 1) affidavits kunde endast användas för att bekräfta vittnesmål lämnande under huvudförhandling; 2) affidavits skulle inlämnas till domstolen och delges parterna innan vittnen lämnar sin berättelse i samband med huvudförhandling; 3) motparten har rätt att motsätta sig att en affdavit blir del av processmaterialet. Om en part lämnar sådan invändning och rättegångskammaren instämmer så ska personer som lämnat en affidavit kallas som vittne med möjlighet till korsförhör. Regel 94 *ter* avskaffades och ersattes av RPE regel 92 *bis*, den senare tillåter att skriftlig nedtecknade förhör åberopas som bevisning. Regel 92 *bis* är vissa i delar mindre krävande mot den part som åberopar det nedtecknade förhöret och i andra delar mer krävande jämfört med RPE regel 94 *ter*. Regel 92 *bis* är mer generöst mot den åberopande parten genom att kravet på att det nedtecknade förhöret endast ska användas för att bekräfta annan bevisning är nedtonat – det är en omständighet av flera som domstolen ska använda för att avgöra om förhöret kan bli en del av processmaterialet. Regel 92 *bis* är mindre generöst mot den åberopande parten då det nedtecknade förhöret inte får röra den tilltalades handlande och agerande.

2.7 Användning av nedtecknade vittnesförhör från tidigare rättegång

I internationella brottmålsrättegångar, kan samma händelse utgöra grund för flera separata rättegångar. Det kan exempelvis handla om en internationell tribunal eller domstol håller flera inledande rättegångar mot soldater och befäl på lägre nivå som begått brott på olika platser som följs av rättegång mot makthavare på högre nivå som haft dessa soldater som underlydande och åtalas för att vara ansvarig för samtliga händelser som tidigare hanterats i flera, separata rättegångar. Detta kan skapa överlappning mellan rättegångarna där samma bevisning blir relevant. För att främja processekonomi och göra rättegången skyndsam kan nedteckning eller inspelning av vittnesförhör under tidigare rättegång bli processmaterial i en senare rättegång.

Frågan avgjorde vid ICTY i fallet *Aleksovski.* Överklagandekammaren tillät att nedteckning av förhör med Admiral Domazet i fallet *Blaškić* skulle bli del av processmaterialet i den efterföljande rättegången mot *Aleksovski*, då behovet av korsförhör redan tillgodosetts i rättegången mot *Blaškić.* Överklagandekammaren fann att det fanns inget tema som kunde hållas under korsförhör som skulle ha varit både relevant och avgörande i *Aleksovski* som inte hade varit detsamma i *Blaškić.*[24] Denna rättspraxis kodifierades senare genom ICTY RPE regel 92 *bis*. Denna regel tillåter att nedtecknad bevisning i tidigare rättegång som rör annat än den tilltalades handlande och agerande introduceras i processmaterialet i senare rättegång. På detta sätt kan nedteckningar från tidigare och relaterade rättegångar användas som rör det allmänna sammanhanget men inte den tilltalades specifika roll i detta sammanhang. Exempelvis har nedteckningar från tidigare rättegångar använts som rör huruvida det rådde en väpnad konflikt på en viss plats vid en viss tidpunkt, trupprörelse, massakrer och liknande. Motsvarande möjlighet finns vid ICC genom artikel 69(2) i Romstadgan.

ICTY RPE regel 92 *ter* går ett steg längre genom att den tillåter nedtecknad bevisning i tidigare rättegång introduceras i processmaterialet i senare rättegång även beträffande den tilltalades handlande och agerande. För att säkra den tilltalades rättigheter höjs kravet för introducering av sådan bevisning genom att 1) vittnet ska vara tillgänglig vid domstolen under den senare rättegången; 2) vittnet kan höras under korsförhör och för frågor av domarna; och 3) vittnet ska intyga att nedteckningen på ett korrekt sätt återger vad vittnet skulle angett under huvudförhör. Med andra ord, ICTY RPE regel 92 *ter* sparar tid genom att den åberopande parten istället för muntligt huvudförhör använder nedtecknat förhör från tidigare rättegång, rätten och möjlighet till korsförhör under huvudförhandling för motparten är bevarad. Motsvarande möjlighet finns vid ICC genom ICC RPE regel 68(3) (tidigare 68(b)).

2.8 Användning av polisförhör vid hot och påverkan mot vittnen

Ett återkommande problem är att tilltalade eller personer som agerar i deras intresse söker att hota eller påverka vittnen. Detta har i vissa fall lett till vittnen som ansetts avgörande dragit tillbaka eller ändrat sina vittnesmål vilket i sin tur lett till nedlagda mål alternativt friande domar. De förhör med utredare och polis som hållits inför rättegången har antingen getts ett lågt värde eller förhindrats från att ingå i

[24] *Prosecutor v. Aleksovski*, (Case No. IT-95-14/1), ICTY A. Ch., Decision on Prosecutor's Appeal on Admissibility of Evidence, 16 February 1999, paras. 14–21.

processmaterialet. Problemet med tilltalade som resursstarka och/eller kompetenta att påverka vittnen kan också bli aktuellt i brottmål i en svensk kontext.

ICTY RPE regel 92 *quinquies* anger att en rättegångskammare kan tillåta bevisning i form av en skriftlig försäkran eller nedteckning som denna gett till åklagarens utredare även beträffande den tilltalades handlande och agerande om följande förutsättningar är uppfyllda: 1) personen har misslyckats med att vittna, eller om den vittnat, ej lämnat fullständigt vittnesmål; 2) misslyckandet att lämna vittnesmål beror på otillbörlig påverkan genom hot, skrämsel, skada, muta eller tvång; 3) åtgärder har vidtagits av tribunalen för att säkra att vittnesmål lämnas (t.ex. vittnesskydd); och 4) om det tjänar rättvisans intresse. Rättvisans intresse i detta sammanhang handlar om: tillförlitligheten i den skriftlig försäkran eller nedteckningen; den berörda partens roll eller den som agerar på en parts vägnar vid den otillbörliga påverkan; och om den skriftlig försäkran eller nedteckningen rör den tilltalades handlande och agerande. Motsvarande regel har införts vid ICC efter haverierna med påverkan mot vittnen och nedlagda rättegångar i Kenyamålen (mot Kenyas nuvarande president och vicepresident), se ICC RPE regel 68(2)(d).

2.9 Förfarande om en tilltalad erkänner sig skyldig

Vid FNs ad hoc tribunaler fanns det initialt inga regler om förfarande om en tilltalad erkänner sig skyldig (proceedings on the admission of guilt). *Erdemovic* utgjorde pionjärfall, de huvudsakliga principerna och proceduren i detta mål kodifierades senare genom ICTY RPE regel 62 *bis* och regel 62 *ter*, ICTR RPE regel 62(B) och 62 *bis*. Vid erkännande kan domstolen använda ett förenklat förfarande där skuldfrågan hanteras summariskt utan ytterligare bevisning för att istället fokusera på påföljdsfrågan. ICTY RPE regel 62 *bis* och ICTR RPE regel 62(B) tar upp förutsättningar för att ett erkännande ska accepteras: rättegångskammaren har en skyldighet att försäkra sig om att erkännande är frivilligt, att den tilltalade är informerad om erkännandets konsekvenser, att erkännandet är tydligt och att det inte finns bevisning som motsäger erkännandet. ICTY RPE regel 62 *ter* och ICTR RPE regel 62(B) och 62 *bis* behandlar förfarandet vid erkännande: åklagaren och försvaret kan vid ett erkännande komma överens om att åklagaren ska göra något eller några av följande punkter: i) ändringar i åtalet (t.ex. stryka en eller flera åtalspunkter); ii) ange att en viss påföljd är lämplig; och iii) ej motsätta sig en begäran från den tilltalade gällande påföljden. Rättegångskammaren är inte bunden av sådan överenskommelse. Överenskommelsen ska som huvudregel offentliggöras.

Lösningen vid ICTY och ICTR bör ses som en kompromiss mellan olika rättstraditioner och principer, parterna ges viss dispositionsrätt över målet samtidigt som domstolen förbehåller sig rätten att kunna bortse från överenskommelsen.

Förfarandet vid ICC drar något mer åt den kontinentaleuropeiska traditionen där erkännandet har lägre vikt. Artikel 85 i Romstadgan anger att vid erkännande ska rättegångskammaren avgöra om i) den tilltalade förstår innebörden och konsekvenserna av erkännandet; ii) erkännandet var frivilligt efter konsultation med sin försvarare; iii) att erkännandet stöds av fakta i fallet så som dessa anges i stämningsansökan och erkännandet, material som åklagaren presenterat till stöd för åtalet och som den tilltalade godtagit, och annan

bevisning som presenterats av åklagaren eller den tilltalade. Om dessa förutsättningar är uppfyllda så kan domstolen finna den tilltalade skyldig. Domstolen kan även vägra vilket innebär att det blir en fullständig huvudförhandling som genomförs under antagandet att erkännandet aldrig gjorts. Ett tredje alternativ är att domstolen, med särskild beaktande av brottsoffrens intresse (av publik historisk redogörelse), begär komplettering av bevisning eller att fullständig huvudförhandling genomförs under antagandet att erkännandet aldrig gjorts. Eventuella överenskommelser mellan åklagaren och försvaret om ändringar i åtalspunkter och/eller påföljd är ej bindande för domstolen.

2.10 Hur skriftliga dokument blir del av processmaterialet

Skriftliga dokument i internationella rättegångar måste inte införas i processmaterialet via ett vittne. Det kan åberopas av en part under huvudförhandling eller genom ett skriftligt yrkande, dvs via åklagare eller den tilltalades ombud och mindre utsträckning via vittne. Detta slogs bl.a. fast i *Blaškić* och senare fall.[25] Alldeles oavsett, av praxis framgår det att domarna ansett att vittnesmål kan bekräfta eller underminera trovärdigheten av ett dokument, bevisvärdet av ett dokument stiger som regel om det förklaras av ett vittne jämfört med om den åberopas isolerad från övrig bevisning.[26] ICC har anammat samma förhållningssätt – dvs skriftliga dokument måste inte introduceras via ett vittne - vilket framgår av fallen *Katanga och Ngudjolo* och *Lubanga*.[27]

[25] *Prosecutor v. Blaškić*, (Case No. IT95-14-T), ICTY T. Ch., Judgment, 3 March 2000, para. 35; *Prosecutor v. Kordić and Čerkez*, (Case no. IT 95-14/2), ICTY T. Ch., Judgment, 26 February 2001, Annex IV Procedural History, para. 27; *Prosecutor v. Brima et al. "AFRC"*, (Case No. SCSL-04-16-T), SCSL T. Ch., Judgment, 20 June 2007, para. 141; *Prosecutor v. Perišić*, (Case No. IT-04-81-T), ICTY T. Ch., Judgment, 6 September 2011, para. 61.

[26] *Prosecutor v. Enver Hadžihasanović and Amir Kubura*, (Case No. IT-01-47-T), ICTY T. Ch., Judgment, 15 March 2006, paras. 280, 282, 284 and 297; *Prosecutor v. Gotovina et al.* , (Case No. IT-06-90), ICTY T. Ch., Judgment, 15 April 2011, para. 27.

[27] *Prosecutor v. Katanga and Ngudjolo,* (Case No. ICC-01/04-01/07) ICC T. Ch. II, Directions for the conduct of the proceedings and testimony in accordance with rule 140, 20 November 2009, 37, para. 98; *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, (Case No. ICC-01/04-01/06), ICC T. Ch. I, Decision on the admission of material from the "bar table", 24 June 2009, paras. 1 and 50; *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, (Case No. ICC-01/04–01/06), ICC T. Ch. I, Decision on the "Prosecution's Second Application for Admission of Documents from the Bar Table Pursuant to Article 64(9)", 21 October 2010, paras. 1 and 27–28.

PSYKOLOGISKA INSTITUTIONEN

Kommittédirektiv (2016:31):

En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål

Några rättspsykologiska reflektioner

Professor Pär Anders Granhag
Professor Leif A. Strömwall
Docent Sara Landström

Psykologiska institutionen
Göteborgs Universitet

2016-10-28

Kort om uppdraget

Enligt kommittédirektivet *En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål* (Dir. 2016:31) ska en särskild utredare analysera hur handläggningen av stora brottmål med omfattande bevisning skulle kunna moderniseras och effektiviseras med bevarade krav på rättssäkerhet. En av de punkter som utredaren har att ta ställning till är om det är lämpligt att införa utökade möjligheter att använda dokumenterade förhör som bevisning i domstol. Kort sagt att överväga möjligheterna att (i betydligt större utsträckning än idag) säkra muntlig bevisning redan under förundersökningen så att bevisningen i princip inte behöver tas upp på nytt vid huvudförhandlingen. Vi förutsätter att vissa delar av ett sådant bevisupptagningsförhör (innan huvudförhandling) skulle vara likt det förhör som idag hålls vid huvudförhandling, t ex (i) förhöret leds av en ordförande, (ii) åklagare och försvarare närvarar (såsom eventuellt vittnesstöd och målsägarbiträde), (iii) åklagare har krav att prestera ansvarspåstående, och (iv) vittnen förhörs under ed. En reform av detta slag fordrar relativt stora förändringar av de regler som styr förundersökning och rättegång, bland annat de grundläggande principerna om omedelbarhet och muntlighet i processen.

Vårt uppdrag har varit att ta fram ett underlag som beskriver olika rättspsykologiska aspekter och forskningsresultat med relevans för ett sådant alternativt framtida förfarande för upptagning av muntlig bevisning. Mer specifikt så fokuserar vi på följande teman: (i) Tid, minne och förhör, (ii) Former för förhör och (iii) Att bedöma tillförlitlighet i muntlig bevisning. Naturligt är att fokus ligger på mål där den muntliga bevisningen står i centrum, och vi uppmärksammar målsägande, vittnen och misstänkta.

Minnespsykologisk ram

Då uppdraget primärt rör *faktorer relaterade till minnet* vill vi, innan vi når uppdragets kärna, upprätta en enkel minnespsykologisk ram. Det har forskats på människans minne sedan ämnet psykologi etablerades som en egen vetenskaplig disciplin, och det finns idag mycket kunskap om hur vårt minne fungerar. Vissa av dessa kunskaper och insikter har värde och vikt för rättsliga sammanhang. En grundläggande insikt gäller minnets *rekonstruktiva* natur. Att minnas är en aktiv process. Att minnas är att återskapa det förflutna. En följd av minnets rekonstruktiva natur är att det vi minns och berättar idag om den trafikolycka vi såg igår, kommer vara något annorlunda än det vi minns och berättar imorgon. En annan grundläggande insikt är att minnesprocessen lämpligast beskrivs i tre olika faser: (i) inkodningsfasen, (ii) lagringsfasen och (iii) framplockningsfasen. Inkodningsfasen är den fas då t ex ett vittne tar del av en kritisk händelse. Lagringsfasen är den tidsperiod som passerar mellan det att ett vittne tar del av en kritisk händelse och det att hen får chans att berätta om sina iakttagelser. Framplockningsfasen kan för sammanhanget likställas med själva förhöret. Det finns flera poänger med att dela in minnesprocessen i dessa tre faser. Den kanske viktigaste poängen är att uppdelningen bidrar till att bringa ordning i de olika faktorer som kan påverka vårt minne. Det finns påverkansfaktorer i alla tre faserna. Några exempel på

påverkansfaktorer som är aktuella under inkodningsfasen är avstånd, ljusförhållanden, händelsens komplexitet och varaktighet. Den oftast refererade påverkansfaktorn under lagringsfasen är tiden i sig, men det finns också andra faktorer som intern påverkan (att göra egna slutsdragningar om en bevittnad händelse) och extern påverkan (att ta del av vad andra påstått sig ha sett). Exempel på faktorer som är aktuella under framplockningsfasen är den typ av frågor som ställs, i vilken mån man avbryts i sitt berättande, och frånvaro/förekomst av minnesunderlättande inslag. En viktig uppgift för rättspsykologin är att studera dessa påverkansfaktorer och sortera dem efter bland annat förekomst och styrka. När man inom rättspsykologisk forskning kartlägger olika påverkansfaktorer är man oftast intresserad av effekter på *fullständighet* (utsagans omfattning) och *tillförlitlighet* (utsagans grad av korrekthet).

Tid, minne och förhör

I rättsliga kontexter är faktorerna *tid*, *minne* och *förhör* ofta sammanflätade och för det aktuella sammanhanget finns skäl att närmare uppmärksamma några av dessa relationer. Inledningsvis redogör vi för ett par centrala minnespsykologiska effekter av tid och upprepade förhör, och därefter diskuterar vi några mer allmänpsykologiskt samband mellan tid och minne.

Minnespsykologiska effekter av tid

Vi vet alla att våra minnesbilder bleknar över tid. Den trevliga middagen som så starkt levde kvar morgonen efter har vi ett år senare svårt att minnas i detalj. Vi har glömt vilka som var med, vad som åts och vad som diskuterades. Den *klassiska glömskekurvan* illustrerar två grundläggande samband mellan minnesprestation och tid. För det första visar den att det mest dramatiska som sker vad gäller vårt minne sker under de timmar som följer närmast efter den händelse vi tagit del av. Det mesta av det vi glömmer kring en händelse glömmer vi under de första timmarna efter händelsen. Det är därför det är så viktigt att förhöra målsägande och vittnen så nära inpå den kritiska händelsen som möjligt. För det andra visar kurvan att vår minnesförlust planar ut över tid. En konsekvens av detta är att det inte spelar någon större roll om ett vittne förhörs 20 eller 25 dagar efter den kritiska händelsen.

Ju längre tidsintervall mellan observation av kritisk händelse och förhör, desto högre risk för att olika faktorer kommer att påverka de ursprungliga minnesbilderna. Den kanske viktigaste faktorn går under beteckningen *social påverkan*, och syftar på de situationer då vårt minne påverkas av vad andra (t ex andra vittnen) berättar om samma händelse. Rättspsykologisk forskning visar att social påverkan är mycket vanligt och det är en av de allra starkaste påverkansfaktorerna. Två skäl till varför vårt minne är så känsligt för social påverkan är (i) att det finns en utbredd tendens att betvivla det egna minnet och att tro att andra minns bättre än vad man själv gör, och (ii) att vi i rättsliga sammanhang ofta är måna om att prestera väl och att vi då tar till de olika informationskällor som finns tillgängliga (en sådan är vad andra säger

sig minnas). Det är dessutom så att om minnesbilderna av originalhändelsen är oklara och fragmenterade, så öppnas dörren för social påverkan än mer.

Minnespsykologiska effekter av upprepade förhör

Under en lång tid förekom en ganska intensiv debatt inom rättspsykologin kring frågan om *upprepade förhör*. Lite förenklat fanns två läger; det ena varnade för de negativa effekter som följer av upprepade förhör (och lyfte fram fördelarna med att ha *ett* bra förhör), det andra lägret menade att det finns fler fördelar än nackdelar med upprepade förhör. Debatten komplicerades av faktumet att de situationer som leder fram till att en rättslig process inleds, och den rättsliga processen i sig, ofta resulterar i att både målsägande och vittnen måste berätta om det de varit med om vid upprepade tillfällen. Debatten är på tillbakagång och det råder idag tämligen hög konsensus bland rättspsykologiska forskare kring följande:

a) Om ett vittne/målsägande vid upprepade tillfällen förhörs på ett felaktigt sätt (t ex utsätts för ledande frågor), kan detta få kraftigt negativa konsekvenser för utsagans tillförlitlighet.
b) Det är sällan så att ett vittne eller en målsägande – vid ett och samma förhör – förmår rapportera all information som finns i hens minne. Detta även om förhöret håller hög kvalitet och är relativt långt.
c) Om de upprepade förhör som genomförs håller god kvalitet så resulterar de ofta i ny information, det vill säga information som inte har rapporterats vid tidigare förhör. Den här effekten går under namnet *reminiscens-effekten*.
d) Upprepade förhör av hög kvalitet tenderar att buffra mot glömska (speciellt vad gäller central information) och reducera risken för effekter av suggestion och ledande frågor i framtida förhör.
e) De positiva effekter som ofta följer av väl genomförda upprepade förhör är avhängiga av när förhören ligger i tid. Upprepade förhör bör – för att få bästa effekt – ligga tidsmässigt nära den kritiska händelsen.
f) Med nära koppling till punkt 5: tidsintervallet mellan det första förhöret och det andra förhöret är kritiskt. Ju kortare tidsintervall, desto bättre utfall vad gäller mängden tillförlitlig ny information i förhör två.
g) Det är inte möjligt att genom att hålla ett långt förhör kompensera för de positiva effekter som vanligtvis följer av upprepade förhör. Annorlunda uttryckt: ett förhör på 120 minuter ger inte samma positiva resultat som tre förhör à 40 minuter.

En slutsats som följer av punkterna ovan är att man inom ramen för en utredning *inte* bör undvika upprepade förhör: det som bör undvikas är undermåliga förhör.

Vi kan se olika potentiella minnespsykologiska effekter av en ändrad ordning för bevisupptagning av muntlig bevisning. För det första, rent generellt så gäller att ju kortare tidsintervall mellan den kritiska händelsen och själva bevisupptagningen, desto starkare bevis (högre bevisvärde). För det andra, om man vid en ändrad ordning kan förmå hålla upprepade

förhör av hög kvalitet nära inpå den kritiska händelsen, och strax därpå genomföra själva bevisupptagningen, skulle detta kunna bidra till att den muntliga utsagan blir mer fullständig och tillförlitlig (jämfört med vad som idag är fallet). För det tredje, genom att minska det genomsnittliga tidsintervallet mellan observation av kritisk händelse och bevisupptagning, minskar riskerna för olika former av social påverkan på minnet.

Allmänpsykologiska aspekter kring minne och tid

Förutom de rent minnespsykologiska effekter som skulle kunna följa av en ändrad ordning för upptagning av muntlig bevisning, är det rimligt att förvänta sig mer allmänpsykologiska effekter. För det första, vittnen, målsägande och misstänkta tvingas inte sällan vänta i månader på att huvudförhandlingen ska börja. Det är lätt att inse sig de negativa psykologiska effekter som följer av en sådan väntan. Det är för många olustigt och stressande att under en lång tid ha en svår och utmanande uppgift framför sig. En processordning där bevisupptagningen sker långt innan själva huvudförhandlingen skulle reducera det psykologiska lidandet. Vittnen och målsägande kan drabbas av så kallad *sekundär viktimisering* som följer av väntan på, och rädslan inför, förhandling. Sekundär viktimisering innebär att vittnen och målsäganden utsätts för ytterligare påfrestningar som leder till en upprepning av känslan av utsatthet. En andra möjlig positiv effekt är att själva bevisupptagningen, då den väl äger rum, kommer att upplevas som mindre dramatisk jämfört med idag. Detta eftersom den kommer ske vid ett tillfälle med färre personer närvarande, än vid huvudförhandlingen. En tredje möjlig positiv effekt är att en ny ordning skulle kunna medföra att färre målsägande drar tillbaka sin anmälan och fler vittnen vågar vittna under processens gång.

Även förhör med misstänkt kan naturligtvis påverkas av faktorer som tid och det antal förhör som hålls. Om en misstänkt har att redogöra för omständigheter som ligger långt tillbaka i tiden kan det vara svårt att (vid en värdering av förhöret) separera effekter av en ofrivillig minnesproblematik från medvetna strategier av undanhållande och förnekande. Jämfört med förhör med vittnen/målsägande är dock förhör med misstänkt i klart lägre grad präglade av en minnespsykologisk problematik, och mer präglade av strategiska och taktiska aspekter (t ex bevishantering). Vi ser därför att de potentiella effekter som kan följa av en ny reform sannolikt får mer genomslag på utfallet av förhör med vittnen och målsägande, än på utfallet av förhör med misstänkt.

Former för förhör

De, ofta upprepade, förhör som hålls under förundersökningen med målsägande, vittnen och misstänkta syftar i första hand till att samla information. Ett bevisupptagningsförhör (innan huvudförhandling) måste därför betraktas som någonting annat. Som tidigare angetts ser vi många (både minnespsykologiska och allmän psykologiska) fördelar med att hålla ett bevisupptagningsförhör med vittnen, målsäganden och misstänkta under förundersökningen istället för att hålla dessa förhör under huvudförhandlingen. Lika viktigt som att hålla förhör

så snart som möjligt efter den kritiska händelsen är att se till att kvaliteten på de förhör som hålls är hög. Detta gäller oavsett vilket syfte förhöret har.

Förhör av hög kvalitet

Ett förhör av hög kvalitet kan hjälpa förhörspersoner att minnas mer och ge korrekt information. Ett undermåligt förhör kan få förhörspersoner att minnas fragmentariskt eller ge felaktig information. Tack vare omfattande psykologisk forskning finns det idag god kunskap om vad som utmärker bra respektive undermåliga förhör med vittnen, målsägande och misstänkta. Ett bra förhör kännetecknas av att det föregås av en grundlig planering, bygger på principen om att den som förhörs ska känna tillit och mötas av välformulerade öppna frågor, att personen ska ges möjlighet att lämna en fri återgivning av den kritiska händelsen samt att förhöret ska avslutas på ett positivt och framåtsyftande sätt. Inom ramen för dessa etiskt utformade förhör med hänsyn till förhörspersoners rätt till en rättvis prövning kan förhören med fördel anpassas efter den roll som förhörspersonen har. Minnesunderlättande tekniker (t ex den kognitiva intervjun) kan med fördel användas vid förhör av vittnen och målsägande för att hjälpa dem nå fram till fullständiga och tillförlitliga utsagor. Den strategiska SUE-tekniken (*Strategic Use of Evidence*) kan användas vid förhör av misstänkta för att på ett etiskt sätt ta fram skillnader mellan personer som är sanningsenliga och personer som far med osanning.

Det bör i sammanhanget poängteras att den svenska polisen, till skillnad från i många andra länder (Norge, Storbritannien, Nederländerna m fl), inte har någon enhetlig modell för förhör med misstänkta, vitten och målsäganden, med undantag för förhör med vittnen och målsägande under 15 år. Att det i Sverige idag inte finns några nationella riktlinjer för förhör gör det svårt att uttala sig om exakt vilka förändringar *En modern brottmålsprocess anpassad även för stora mål* skulle kunna ge och vi menar att frågan måste utredas vidare. Helt klart är dock att vid ett bevisupptagningsförhör krävs ordnade former för *hur* förhöret ska gå till. Förhöret måste hålla en hög kvalitet vad gäller planering, bemötande och vilken typ av frågor som ställs. Därtill krävs ett flexibelt förhållningssätt till *när* det är lämpligt att hålla bevisupptagningsförhöret samt att detta förhör dokumenteras på ett sätt som möjliggör för rättssäkra bedömningar i domstol.

Tidpunkt för förhör

Idealt är att hålla bevisupptagningsförhöret så snart som möjligt efter den kritiska händelsen. Det krävs dock flexibilitet i förhållande till *när* att förhöra målsäganden och vittnen i mål där de som hörs utsatts för ett trauma. Detta eftersom traumatiska händelser kan påverka människors minne och berättande. Traumatiserade vittnen och målsägande behöver få möjlighet att bearbeta traumat innan ett bevisupptagningsförhör hålls.

Det finns även skäl att fundera över när bevisupptagningsförhören bör hållas i förhållande till den pågående förundersökningen samt i vilken ordning förhörspersonerna ska höras. Om förhören hålls i ett tidigt skede av utredningen kan naturligtvis ny information framkomma

vilket gör att förhöret kan komma att behövas kompletteras vid huvudförhandling. Därtill är det mycket möjligt att målsägande, vittnen och misstänkta kan minnas mer information efter bevisupptagningsförhöret (*reminiscens-effekten*). Det är därför viktigt att hålla öppet för kompletterande förhör vid huvudförhandlingen.

Dokumentation av förhör

En förutsättning för att kunna säkra muntliga bevis under förundersökningen är att förhören dokumenteras genom ljud- och bildupptagning (videoinspelning) för att senare kan spelas upp vid huvudförhandlingen. Till skillnad från polisen i till exempel Norge finns i Sverige inga nationella riktlinjer för vilka förhör som ska videofilmas eller hur en sådan dokumentation ska gå till (med undantag för förhör med vittnen och målsägande under 15 år). Att videofilma förhör är inte helt okomplicerat utan kräver kunskap och planering. En kamera är inte en objektiv lins som speglar verkligheten. Rättspsykologisk forskning har visat att kamerans placering i förhållande till förhörspersonerna kan få konsekvenser för hur förhörspersonerna och utsagorna bedöms. Som exempel kan nämnas att personer som tar del av videouppspelningar som endast visar den misstänkte i bild tenderar att bedöma dennes version av händelseförloppet som mer tillförlitlig, jämfört med personer som får ta del av videouppspelningar som visar både den misstänkte och förhörsledaren. För att göra rättvisa åt både den som förhörs och den som har att värdera förhöret rekommenderas att kamerans fokus vilar på både förhörspersonen och förhörsledaren.

Sedan en modernare rättegång (EMR) trädde i kraft den 1 november 2008 har medierad presentation av muntliga utsagor via ljud- och bilduppspelning (videouppspelning) eller ljud- och bildöverföring (videokonferens) blivit ett vanligt förekommande inslag i både tings och hovrätt, även om de största förändringarna skett i hovrätt (RB 6 kap. 6 § första st. resp. 35 kap. 13 § andra st.). I rättegångsbalken (5 kap. 10 § fjärde st.) görs gällande att den som deltar i ett sammanträde genom videouppspelning eller via videokonferens anses ha inställt sig inför rätten. Forskning har visat att förhörspersoner kan komma att bedömas olika beroende på vilket presentationsformat som används för att låta domstolens ledamöter ta del av dessa. Beslutsfattare tenderar att favorisera muntliga förhör framför förhör som presenterats via videokonferens eller videoinspelning. Bland annat uppfattas förhörspersoner som mer trovärdiga (t ex mer sympatiska och tillmötesgående) och deras utsagor som mer tillförlitliga (t ex mer detaljrika) om de hörs *live* jämfört med att de hörs via video eller videokonferens. Om domare och nämndemän upplever bevisning på olika sätt som en konsekvens av ett ändrat presentationsformat så är det möjligt att skillnader i presentationsformat i förlängningen kan påverka själva domslutet.

Att bedöma tillförlitlighet i muntlig bevisning

Tillförlitlighetsbedömningar: definition och kort om lögner

Tidigare definierade vi tillförlitlighet som utsagans grad av korrekthet. Att göra en tillförlitlighetsbedömning är följaktligen att bedöma om en persons lämnade uppgifter är korrekta eller inte. En berättelse kan vara alltigenom falsk eller påhittad, den kan vara alltigenom sanningsenlig, och den kan vara sanningsenlig i stora drag men enstaka händelser och motiv kan undanhållas och förvrängas för att den som berättar vill placera sig själv eller närstående i bättre dager. Vetenskapliga studier av de lögner människor berättar visar att det allra vanligaste sättet att ljuga är att hålla sig så nära sanningen som möjligt och att redigera viktiga delar. Konsekvensen blir att osanningar inte skiljer sig så mycket från sanningar vad gäller informationstäthet eller information om kända fakta (tid, rum, personer). Detta till skillnad från vad man kan tro, nämligen att en lögn eller påhittad berättelse är alltigenom falsk och därigenom tämligen lätt att se igenom, då den berättelsen innehåller inte håller för en närmare granskning.

Människans förmåga att särskilja sant från osant och ickeverbala indikatorer

Vad gäller frågan om att kunna göra korrekta tillförlitlighetsbedömningar har empirisk forskning mycket att bidra med. Sedan 1960-tal har det utförts ett mycket stort antal studier, där man under kontrollerade former har undersökt människors förmåga att avgöra om det de ser/hör/läser är sant eller inte. Denna litteratur har under 2000-talet sammanställts i ambitiösa forskningsöversikter, som i sammanfattning visar att:

a) Det finns få pålitliga ledtrådar (eller tecken) till lögn resp. sanning om man undersöker kroppsspråk och andra ickeverbala beteenden. Med andra ord: det finns inget säkert sätt att utifrån beteendet avgöra berättelsens sanningshalt. Människor har en stor variation i sitt naturliga kroppsspråk, och dessa variationer har visats vara viktigare som förklaring till en persons ickeverbala beteende under ett förhör än eventuella kroppsspråkliga förändringar som är konsekvenser av att ljuga.
b) Människans förmåga att göra tillförlitlighetsbedömningar är dålig. I snitt görs endast 54 % korrekta bedömningar, och chansen att gissa rätt är i dessa studier 50–50. De grupper av förmodade experter som har undersökts har sällen kommit upp i mer än 60 % korrekta tillförlitlighetsbedömningar. Forskningen visar också att vuxna inte gör korrekta tillförlitlighetsbedömningar av barns utsagor i någon statistiskt imponerande utsträckning.
c) Det finns inget stöd för idén att det föreligger stor individvariation i förmågan att korrekt göra tillförlitlighetsbedömningar. Med andra ord: man ska inte tro att en viss person besitter en extraordinär förmåga att kunna genomskåda alla lögner.
d) Den huvudsakliga anledningen till den föga imponerande förmågan att göra tillförlitlighetsbedömningar är att de skillnader i ickeverbalt beteende mellan de som ljuger och de som talar sanning är små. En annan förklaring är att vi har blivit

insocialiserade i ett felaktigt tänk (lögnare tittar bort, lögnare uppträder ”nervöst” etc) och forskningen visar att dessa stereotypa uppfattningar är desamma i nästan alla länder.

Högsta domstolens avgöranden och verbala indikatorer

I ett flertal avgöranden från 1980 och framåt har Högsta domstolen föreslagit faktorer (ofta kallade *kriterier*) som visar på om en utsaga är (o)tillförlitlig. Dessa sammanställdes 2007 i en rättsvetenskaplig doktorsavhandling och senare vidareutvecklade HD sitt tänkande (NJA 2010 s 671). I punkt 8 i avgörandet heter det att: ” Vid bedömningen av utsagan finns det ofta anledning att lägga vikt främst vid sådana faktorer som avser innehållet i berättelsen som sådan, exempelvis i vad mån den är klar, lång, levande, logisk, rik på detaljer, påvisat sanningsenlig i viktiga enskildheter samt fri från felaktigheter, motsägelser, överdrifter, svårförklarliga moment, konstansbrister, dåligt sammanhang eller tvekan i avgörande delar. Däremot ställer det sig många gånger svårt att bedöma utsagan med ledning av det allmänna intryck som målsäganden ger eller av icke-verbala faktorer i övrigt.” Denna föreslagna lista över faktorer som kan vara behjälpliga vid tillförlitlighetsbedömningar – givetvis ska hänsyn tas till övrig bevisning och relevanta sakomständigheter i målet – kan utvärderas genom att jämföras med de kriterier på tillförlitlighet som forskningen har undersökt.

Det finns en lång tradition och en omfattande psykologisk forskning om tillförlitlighetsbedömningar baserade på det verbala innehållet i människors berättelser. Mest undersökt är en metod för utsageanalys som utvecklats och använts i Tyskland. Den heter *Statement Validity Assessment* och består bland annat av en lista av 19 kriterier som alla är sanningsverifierande (*Criteria-based content analysis, CBCA*). CBCA-kriterierna är generella (bl a utsagans detaljrikedom och logiska struktur), kognitionspsykologiska (bl a om berättelsen är förankrad i tid och rum, om berättelsen innehåller ovanlig och överflödig information) och motivationspsykologiska (bl a spontana rättelser och uttryckt tvivelsmål på det egna vittnesmålet).

Utifrån minnespsykologisk forskning utvecklades tanken om att vi människor har en sorts övervakande mekanism, som hjälper oss att särskilja minnen om saker vi faktiskt har varit med om från minnen om sådant vi har fantiserat, drömt, simulerat eller hört från andra. Denna mekanism kallas för *Reality Monitoring, (RM)*. Senare utvecklades RM till att innefatta ett antal kriterier som syftar till att särskilja berättelser om det självupplevda från berättelser som bygger på fantasi. Exempel på RM-kriterier är information kopplad till våra fem sinnen (hur något såg ut, lät, luktade, etc) och information som anger tid och rum. Både CBCA och RM har undersökts i ett stort antal empiriska studier och visat sig leda till korrekta bedömningar i ungefär 70 % av fallen. Flera av CBCA och RM-kriterierna överlappar, t ex ingår att en sanningsenlig berättelse sägs vara mer detaljrik, och innehålla konkreta instanser om tid och rum för händelsen.

Vad säger då forskningen om vad muntligt återgivna berättelser faktiskt innehåller? Jo, detaljrikedom har fått ett starkt empiriskt stöd; de utsagor som är baserade på det självupplevda visar sig oftast innehålla mer information om händelser, platser, personer och objekt än andra utsagor. Mer specifikt återberättas det självupplevda med mer perceptuell information och med återgivande av mer spatial och temporal information, samt ofta med direkt återgivande av konversationer. Dessa forskningsfynd ger stöd åt CBCA och RM-verktygen. En vanligt förekommande uppfattning är att om en person ändrar sina uppgifter (sett över upprepade förhör, till exempel) innebär det en brist för personens trovärdighet och uppgifternas tillförlitlighet. Det finns en tro på att sanna berättelser återges på ett konstant eller överensstämmande sätt, medan osanna berättelser fluktuerar till sitt innehåll. Forskningen ger stöd åt att denna uppfattning är utbredd och stark, men ger inte stöd för att uppfattningen stämmer. Notera att detta konstanskriterium inte är inkluderat i CBCA eller RM-verktygen. Konstans (eller överenstämmelse, här används begreppen synonymt) är subjektivt till sin natur; det finns ingen objektivt mått utvecklat. Hur mycket variation ska tillåtas för att gå över en tänkt gräns mellan det överensstämmande och det icke överensstämmande? Är en central detalj som utelämnas i det andra förhöret en större konstansbrist än att tre mindre viktiga detaljer läggs till vid andra förhöret? Dessa och många liknade frågor utgör en stor utmaning för de som vill hävda att berättelser förväntas återberättas i princip likadant över tid. Forskning visar att människors upprepade berättelser om samma händelseförlopp varierar som en konsekvens av både minnespsykologiska faktorer och hur förhöret har gått till. Rättspsykologiska studier visar att de som ljuger och de som talar sanning båda strävar efter att hålla sig konstanta över tid, men med hjälp av olika strategier: De som talar sanning försöker dra sig till minnes den ursprungliga minnesbilden och återberätta den vid varje förhör, medan de som ljuger repeterar in en berättelse och sedan upprepar den vid de olika förhören. Konsekvensen blir få skillnader i överensstämmelse, och att både de som ljuger och de talar sanning kan förväntas tappa något i detaljrikedom över tid. Här bör också noteras att konstanskriteriet även kan användas för att jämföra grupper av individer, t ex när flera misstänks ha begått ett brott tillsammans. Också i sådana situationer bör man ha med sig att människor berättar om en och samma händelse på olika sätt, och att det kommer att uppstå variationer i t ex utsagornas längd och detaljrikedom. Skulle samtliga personer ge i princip ordagrant samma berättelse, vore det snarast att betrakta som en inrepeterad (och osann) berättelse.

Om vi lägger HDs föreslagna faktorer bredvid CBCA, RM och annan rättspsykologisk forskning, ser vi genast att HD kan sägas vara rätt ute i sitt avståndstagande från ickeverbala kriterier. Vidare stödjer forskningen idén om att detaljrikedom och huruvida utsagan uppfattas som klar och lång oftast är indikativt på sanning, även om ingen av dessa faktorer är exakt formulerat. Däremot finner HDs rekommendation att använda konstansbrister (i bemärkelsen att lägga till eller ta bort information) som kriterium på bristande tillförlitlighet inget egentligt stöd i litteraturen.

En annan typ av kritik mot HDs faktorer är att det sättet att tänka gynnar verbalt begåvade individer med väl utvecklad språkförmåga, och därmed missgynnar både personer som berättar via tolk och personer som av olika skäl har en mindre utvecklad förmåga avge verbala berättelser. Ytterligare en kritik är att HDs faktorer inte tar hänsyn till barns förmåga att avge muntlig bevisning, som – mer ju yngre barnen är – skiljer sig från vuxnas. Kritik av detta slag kvarstår oavsett när under en förundersökning bevisupptagning sker.

Sammanfattning om bedömning av tillförlitligheten i utsagor

Genomgången ovan visar att en tro på att det går att avgöra tillförlitlighet enbart genom att lita på ”sunt förnuft” leder fel. Dessvärre visar forskningen inte heller att erfarenhet av bedömningsuppgiften leder till särskilt märkvärdiga resultat; snarare att erfarenhet behöver kompletteras med ett ständig bearbetande av de egna uppfattningarna, t ex i form av kontinuerliga vidareutbildningar och andra interna kvalitetssäkrande processer. Det behövs bättre metoder för att möjliggöra mer korrekta tillförlitlighetsbedömningar – t ex förhörstekniker som syftar till att separera tillförlitliga och icke tillförlitliga utsagor från varandra. Man kan inte lita på att skillnader mellan sanna och osanna berättelser med automatik kommer att uppstå, men med hjälp av väl planerade och genomförda förhör kan pålitliga skillnader tas fram.

Bevisupptagning under förundersökning vs. i huvudförhandling

En vanlig uppfattning är att det borde vara lättare att avgöra tillförlitligheten i en berättelse om man ser och hör personen *live* jämfört med via video. Forskningen stödjer inte denna uppfattning – de små skillnader som finns pekar snarare åt motsatt riktning. Om en reform genomförs där bevisupptagning sker tidigare under förundersökningen och sedan visas på video vid huvudförhandlingen bör denna faktor i sig inte slå negativt på möjligheten att göra korrekta tillförlitlighetsbedömningar.

Att vid huvudförhandlingen bestämma tillförlitlighet i de uppgifter som har lämnats i ett bevisupptagningsförfarande ställer vissa frågor. Jämfört med dagens process är det möjligt att berättelserna kan komma att uppfattas som mer ostrukturerade och mer detaljrika, eftersom de inte har ”knådats” under upprepade förhör i samma utsträckning. Vittnet, den målsägande och den misstänkte har alla dessutom ökade möjligheter att rekonstruera sin berättelse ju längre tid som går efter den ursprungliga händelsen. Detta innebär att utsagorna från ett tidigarelagt bevisupptagande bör bli mer tillförlitliga i den bemärkelsen att de inte är lika påverkade av vad andra människor har sagt eller av vad som framkommit i t ex media.

En annan fråga gäller om de indikatorer som forskningen har påvisat kan särskilja sanna och osanna muntliga utsagor (såsom vissa RM/CBCA-kriterier) kommer att kunna användas på samma sätt i en ny processordning. Utifrån minnespsykologiska aspekter finns det anledning att tro att RM/CBCA-kriterier skulle fungera än bättre om de applicerades på en berättelse som har avgetts närmare den kritiska händelsen. Detta gäller dock endast om det bevisupptagande förhöret verkligen ger vittnet och den målsägande möjligheten att prata med

egna ord – om bevisupptagningsförhöret ges karaktären av ”fråga–svar” finns det ingen självständig och personlig berättelse att applicera kriterierna på. Detta bör utredningen ha med sig i det kommande arbetet: att formerna för förhöret i den nya bevisupptagningsförhandlingen spelar stor roll för möjligheten att göra bedömningar av tillförlitlighet.

En fråga att reda ut blir vad som händer när en tilltalad vill ändra sin berättelse från ett bevisupptagningsförhör till huvudförhandlingen – och om denna möjlighet alls ska finnas. Ska det finnas en möjlighet att ställa kompletterande frågor vid huvudförhandlingen i ljuset av ny bevisning som framkommit under förundersökningen efter det att det bevisupptagande förhöret har hållits? Här finns i sådana fall möjlighet att rätten litar alltför mycket på konstanskriteriet. Som redogjorts för ovan är en viss naturlig variation i utsagans innehåll att vänta, och konstansbrist är inte en pålitlig indikator på osanning. En i avgörande delar ändrad berättelse faller naturligtvis inte inom ramen för naturlig variation.

I dagens praxis gör domare trovärdighetsbedömningar (rörande berättaren) och tillförlitlighetsbedömningar (rörande berättelsen) i princip simultant. Forskningen visar att det är mycket svårt att göra trovärdighetsbedömningar, och att det är psykologiskt krävande att göra flera bedömningar samtidigt. En förhoppning är att en framtida annorlunda process kan hjälpa till att separera bedömningar av personen från bedömningar av dennes uppgifter. Eftersom forskning visar att människor har lättare att förhålla sig objektiva till berättelser som presenteras via video (eller i textform) än *live*, kan ett bevisupptagningsförhör vara ett steg i positiv riktning.

Summering

Vårt underlag riktar sökljuset på ett antal rättspsykologiska frågor som en ny reform för upptagning av muntlig bevisning skulle väcka. Underlaget beskriver också några vinster som möjligtvis skulle följa av en sådan reform. Utifrån ett rättspsykologiskt perspektiv kan vi se möjliga positiva minnespsykologiska effekter (färskare bevisning), och möjliga positiva allmänpsykologiska effekter (reducerad stress och psykologiskt lidande). De minnespsykologiska vinsterna kopplar vi primärt till förhör med målsägande och vittnen, medan de mer allmänpsykologiska vinsterna kan kopplas också till misstänkta.

Utifrån ett minnespsykologiskt perspektiv finns dock skäl att varna för en övertro på vinsterna av denna reform. Att upptagning av muntlig bevisning skulle ske mer nära inpå den kritiska händelsen är ingen garanti för att en ny reform skulle leda till starkare bevis (högre bevisvärde). Detta eftersom tidsintervallet mellan den kritiska händelsen och bevisupptagningen bara är en av många faktorer som påverkar den muntliga utsagan. En viktig påverkansfaktor, annan än tid i sig, är kvaliteten på de olika förhör som målsägande/vittnen går igenom. Att en färskare utsaga är en mer tillförlitlig utsaga, gäller bara om målsägande/vittnet erbjudits goda förutsättningar att faktiskt plocka fram sina autentiska minnesbilder. Goda förutsättningar måste gälla vid de mer preliminära förhör som hålls under

förundersökningen och vid det förhör hålls vid själva bevisupptagningen. Om det bevisgrundande förhöret ligger tämligen nära inpå den kritiska händelsen, och de förhör som dessförinnan ägt rum varit av hög kvalitet, finns goda möjligheter att nå starkare bevis än vad som idag är fallet. Å andra sidan, om de förhör som ägt rum innan det bevisgrundande förhöret varit undermåliga, finns en risk att de potentiella fördelar som annars skulle följa av en i processen tidigarelagd bevisupptagning uteblir.

All tillgänglig rättspsykologisk forskning visar att det är svårt att bedöma tillförlitlighet i muntlig bevisning. Oavsett när den muntliga bevisningen tas upp (innan eller under huvudförhandling), kommer de bästa förutsättningarna för bevisvärdering föreligga om det finns annan bevisning mot vilken den muntliga bevisningen kan matchas. Det kommer inte med automatik att bli mycket lättare att göra korrekta tillförlitlighetsbedömningar bara för att bevisupptagningen ligger tidigare i processen. Det finns dock ingenting som den rättspsykologiska forskningen kan peka på som skulle *försvåra* bedömning av tillförlitlighet om den muntliga bevisningen tas upp tidigare än vad som idag är fallet.

Litteratur

Minnespsykologisk ram

Baddeley, A.D. (1999). *Essentials of human memory*. Hove: Psychology Press

Cohen, G. (1996). *Memory in the real world*. Hove: Psychology Press.

Granhag, P.A., Memon, A & Roos af Hjelmsäter, E. (2010). Social influence on eyewitness memory. I P.A. Granhag (Red). *Forensic Psychology in context: Nordic and International approaches* (ss. 139-153). Cullompton; Devon: Willan Publishing.

Perfect, T.J. & Lindsay, D.S. (2014). *The SAGE Handbook of Applied Memory*. London: Sage Publications.

Tid, minne och förhör

Granhag, P.A., Strömwall, L.A. & Cancino Montecinos, S. (2013). *Polisens förhör med misstänkta. Svensk utbildning i internationell belysning.* Stockholm: Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, Rapport 2013:7.

La Rooy, D. Katz, C., Lindsay, C.M. & Lamb, M.E. (2010). Do we need to rethink guidance on repeated interviews? *Psychology, Public Policy & Law*, 16, 373-392.

Odinot, G., Memon, A., La Rooy, D. & Millen, A. (2013). Are two interviews better than one? Eyewitness memory across repeated cognitive interviews. *PLoS ONE*. Tillgänglig: http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0076305

Former för förhör

Granhag, P.A. (2012). Om vittnen och minnesunderlättande tekniker – Eller när det ena faktiskt leder till det andra. I B. Lindberg (Red.), *Glömskan värd att minnas* (ss.135–148). Acta Regiae Societatis Scientiarum et Litterarum Gothoburgensis. Interdisciplinaria 12. Göteborg: Kungliga Vetenskaps- och Vitterhets Samhället i Göteborg. Tillgänglig: https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/33396

Fisher, R. P., Ross, S. J., & Cahill, B. S. (2010). Interviewing witnesses and victims. I P. A. Granhag (Red.). *Forensic psychology in context: Nordic and international approaches* (ss. 56–74). Cullompton, UK: Willan Publishing

Mac Giolla, E. & Granhag, P.A. (under tryckning). Interviewing suspects. In G. Davies & A. Beech (Red:er). *Forensic Psychology: Crime, Justice, Law & Interventions*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Landström, S. (2010). Psycho-legal aspects of visual courtroom technology. I P.A. Granhag (Red.). *Forensic Psychology in context: Nordic and International approaches* (ss. 210-227). Cullompton; Devon: Willan Publishing.

Tillförlitlighetsbedömningar

Mellqvist. M. (2013). Om tro, tyckande och vetande. Högsta domstolens värdering av utsagor. *Svensk Juristtidning 2013* s. 753.

NJA 2010, s. 671.

Oberlader, V.A., Naefgen, C., Koppehele-Gossel, J., Quinten, L., Schmidt, A.F., & Banse, R. (2016) Validity of content-based techniques to distinguish true and fabricated statements: A meta-analysis. *Law and Human Behavior, 40*, 440–457.

Schelin, L. (2001). *Bevisvärdering av utsagor i brottmål*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Strömwall, L.A. (2010). Assessing reliability by analysing the verbal content: The case of Sweden. I P. A. Granhag (Red.). *Forensic psychology in context: Nordic and international approaches* (ss. 56–74). Cullompton, UK: Willan Publishing

Vrij, A. (2008). *Detecting lies and deceit: Opportunities and pitfalls.* Chichester: Wiley.

Vrij, A. (2015). Verbal lie detection tools: Statement Validity Analysis, Reality Monitoring and Scientific Content Analysis. I P.A. Granhag, A. Vrij, & B. Verschuere (Red:er), *Detecting deception: Current challenges and cognitive approaches*. Chichester: Wiley.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2.[5]